بسم الله الرحمن الرحيم

كليـــة القانـــون

قسم القانون العام

قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا

– دراسة مقارنة–

The Rule of Designating Objectives in the decisions of high court of justice Judgment:

(A Comparative – Study)

إعداد الطالب

فاضل حمود الشمري

إشراف الأستاذ الدكتور

خالد الزبيدي

2012م

قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا

- دراسة مقارنة-

The Rule of Designating Objectives in the decisions of high court of justice Judgment:

(A Comparative – Study)

فاضل حمود الشمري

بكالوريوس شريعة، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، 2008م

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون الإداري،

جامعة اليرموك، اربد، الأردن

وافق عليها

أ. د خالد لفته الزبيدي .... رئيساً ومشرفاً

أستاذ القانون الإداري، جامعة اليرموك

أ. د سليمان سليم بطارسة..عضوا

أستاذ القانون الإداري، جامعة اليرموك

د. سليم حتاملة.. عضواً

أستاذ مشارك في القانون الإداري ، جامعة العلوم الإسلامية

تاريخ مناقشة الرسالة

2012/12/27

الإهداء

إلى من شق لي طريق الحياة، وشجعني على متابعة الطريق وكان المرشد الصادق والناصح الأمين والقدوة الحسنة

إلى من احتواني بقلبه المؤمن.....فكان لي الحياة، والى من أخذت منه الكثير وقدمت له اليسير، وأحمل أسمه بكل افتخار

إلى الذي عاش ويعيش لأبنائه ومنحهم كل شيء ليرتقي بهم إلى كل خير والى مصاف النبلاء من الناس في العالم...

إلى والدي الغالي..........

إلى أحق الناس بحسن صُحبتي ...تلك التي منحت كل ما ملكت من صادق الود لأبنائها وبذلت لهم عصارة عمرها وروحها وفكرها تلك التي حملتني وهناً على وهن فأوصاني ربي بها ....أمي الحبيبة.

إلى التي وقفت جانبي وساندتني في الظروف والمواقف الصعبة وشدت من أزري وما توانت يوما عن دعمي......إلى زوجتي الغالية.

إلى إخواني وأخواتي الذين يغمروني بصادق ودهم وكامل محبتهم...

إلى كل من ساعدني ويسر لي أموري ووقف إلى جانبي لإتمام هذا العمل... أهدي هذا الجهد مع المحبة والتقدير والاحترام.

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله وكفى ... والصلاة والسلام على المصطفى ، الحمد والمنة لله الذي أعانني على إتمام هذا العمل ... وبعد:

أتقدم بعظيم الشكر والامتنان للأستاذ الدكتور العالم المتواضع، خالد لفته شاكر الزبيدي المشرف على هذه الرسالة، الذي غمرني بلطفه، وأفادني بأفكاره ونصائحه، وكان مثالاً للصبر فجزاه الله عني وعن المسلمين خير الجزاء.

وأتقدم بالشكر والعرفان إلى أعضاء لجنة المناقشة وهم:

الأستاذ الدكتور خالد لفته شاكر الزبيدي ، والأستاذ الدكتور سليمان سليم بطارسه، والدكتور سليم حتاملة، الذين أحاطوني بفضلهم بقبول مناقشة هذه الرسالة، وتحملوا عناء قراءتها؛ فالله أسأل أن تكون في ميزان حسناتهم وصحةً وعافيةً لأبدانهم.

لهم مني جميعاً محبتي وامتناني عرفاناً بالجميل

الباحث

قائمـــــة المحتويـــــات

الملخص

تبحث هذه الرسالة في قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية – دراسة مقارنة – بين الأردن ومصر والسعودية وقد قسمت الرسالة إلى أربعة فصول وقد جاء في الفصل الأول المعنون ماهية قاعدة تخصيص الأهداف في مبحثين المبحث الأول عرف عيب إساءة استعمال السلطة وبينا خصائصه وصوره ثم وضحنا في المبحث الثاني ماهية قاعدة تخصيص الأهداف الذي شمل تعريف القاعدة ومصادرها ومسوغاتها أما الفصل الثاني فقد بحثنا صور انحراف الإدارة عن الهدف المخصص في مجال كل من الضبط الإداري والوظيفة العامة وفي مجالات أخرى لا تدخل ضمن المبحثين الأوليين ثم أفردنا الفصل الثالث لبحث انحراف الإدارة بالإجراءات كصورة من صور القاعدة حيث بينا صور هذه الإغراض سواء كانت لمصالح مالية للإدارة أو في مجالات أخرى وأخيراً بحثنا في الفصل الرابع كيفية إثبات هذا العيب وطبيعته، مما يدل على أهمية قاعدة تخصيص الأهداف حيث تبين للباحث انه في بعض صورها يكون الانحراف عنها أشد خطراً من الانحراف عن المصلحة العامة خصوصاً إذا كان الانحراف ينال من ضمانات الأفراد أو يلغي ضمانات التأديب للموظف العام، ولقد توصل الباحث في دراسة هذه القاعدة إلى مجموعة من النتائج والتوصيات لعل من أهمها ما يلي:

1. عيب إساءة استعمال السلطة ظهر في فرنسا تدريجياً وعبر تطور تاريخي طويل وأما في دولنا العربية ومنها الأردن ومصر والسعودية فقد ظهر دفعة واحدة وذلك عن طريق إقرارها بالنصوص التشريعية.
2. قاعدة تخصيص الأهداف تعد ضمانة من ضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة، وتؤدي دوراً بارزاً في صيانة وحماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم

المشروعة وهي تمثل مبدأ على حرية الإدارة في ممارستها لسلطتها مما يؤدي إلى تقليص حالات الإنحراف بالسلطة.

3. محكمة العدل العليا الأردنية لم تتابع القضاء الإداري الفرنسي في التطور الذي جرى على إقرار قرارات الإدارة لمصالح مالية لأن محكمة العدل العليا ثبت عنها في أحكامها أن هذا النوع من القرارات يعد مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ولم يثبت خلاف ذلك والأصل بقاء الشيء على ما كان عليه حتى يثبت خلافه.

4. أوصي القضاء الإداري بأن يعلق عيب إساءة استعمال السلطة بالنظام العام فليس ثمة ما يمنع من أن يثير القاضي الإداري مسألة عيب إساءة استعمال السلطة من تلقاء نفسه إذا ما تحقق من وجوده وظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه، لما يترتب على إرتكاب هذا العيب من أخطار جسمية على طرفي الدعوى.

5. ديوان الظالم في المملكة العربية السعودية وهو يمثل القضاء الإداري، على ما أبداه من جهد ملحوظ ومسايرة محمودة لأحدث النظريات الإدارية فإنه لا يزال في طور النمو والتكوين فإنه يتطلب منه أيضاً مسايرة القضاء الإداري المقارن ويبدأ من حيث ما انتهى وكذلك إصدار مدونات الأحكام القضائية كل سنة بوقتها ومساعدة الباحثين الطموحين في إظهار الأحكام القضائية غير المنشورة.

الكلمات المفتاحية: تخصيص الأهداف، القضاء، محكمة العدل العليا، مجلس الدولة، ديوان المظالم

الهدف من القرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها وهذا الهدف هو دائماً تحقيق المصلحة العامة فإذا كان هذا هو الأصل فإن من المتعين أيضاً أن يحقق القرار الهدف المحدد من إرادة المشرع وأن لا يخرج عن مقتضاه وإلا كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، بمعنى أن رجل الإدارة إذا ما حقق هدفاً غير ذلك الذي حدده القانون كان ذلك إساءة في استعمال السلطة لمخالفته الهدف المخصص.

فإذا اوجب المشرع على الإدارة هدفاً محدداً من إصدار قراراتها فإنه يتوجب على الإدارة وهي تمارس نشاطها الإداري في صورة قرارات إدارية أن تستهدف هذا الهدف الخاص الذي عينه وحدده القانون والذي يعتبر قيداً على الإدارة في اتخاذها لقراراتها.

أما إذا حادت الإدارة عن تحقيق هذا الهدف وحققت بقرارها هدفاً آخر غيره تكون قد انحرفت في استعمال سلطتها وذلك لمجانبتها للهدف الخاص الذي عينه المشرع ويكون قرارها هذا معيباً حتى ولو كان الهدف الذي تغياه القرار لا يتعارض مع الصالح العام.

والمشرع عندما يمنح الإدارة الامتيازات فإنه يضع إلى جانبها الضوابط والقيود ويؤمن قواعد معينة لحماية الأفراد من احتمالات تعسف الإدارة، لعل قاعدة تخصيص الأهداف تمثل واحدة من أهم تلك القواعد.

أهمية البحث

تبدو أهمية بحث قاعدة تخصيص الأهداف بوصفها ضمانه من ضمانات الأفراد التي تقيد عمل الإدارة والانحراف عنها من شأنه أن يعيب القرار الإداري، فضلا عما تمثله من تعبير عن أقصى ما وصلت إليه درجات إتساع وشمول رقابة المشروعية في ملاحقتها للقرار الإداري، فمن خلالها يستطيع القضاء الإداري فرض رقابته على سلطة الإدارة التقديرية في

إصدار قراراتها بالإرادة المنفردة وذلك لتأكد أنها لم تنحرف عن الهدف المنشود وهو تحقيق المصلحة العامة بوجه عام فضلاً عن إدراك الهدف المخصص بوجه خاص إضافة إلى ما يمثله هذا العيب من خطورة على الصعيدين العملي والقانوني، بما يشكله من اعتداء على حقوق الأفراد من خلال قرارات تغلفها المشروعية في الظاهر في حين أنها في الحقيقة تنتهكها ، فمن الناحية العملية تعتبر القرارات الإدارية مجالاً حيوياً لانحراف الإدارة عن الأهداف المخصصة لها وخاصة فيما يتعلق بأنظمة الضبط الإداري فقد تخرج الإدارة عن الأهداف المخصصة لهذه الأنظمة سواء في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية التي قد تواجه الإدارة أحياناً وتتخذ منها ستاراً للتوصل إلى أهداف أخرى مشروعة أو غير مشروعة.

كما أن أهمية دراسة قاعدة تخصيص الأهداف تبدو أكثر جلاءً من خلال دراسة أحكام القضاء الإداري إذ انه ملاذ الإفراد من تعسف الإدارة والحصن المنيع لحرياتهم وحقوقهم حيث لم يتوان في إلغاء قرارات الإدارة التي انحرفت بها عن هدفها المخصص.

مشكلة الدراسة

تكمن مشكلة دراسة قاعدة تخصيص الأهداف كصورة من صور عيب إساءة استعمال السلطة بأنه عيب احتياطي لا يمكن اللجوء إليه إلا بعد استيفاء جميع عيوب المشروعية الأخرى.

كما أن عيب إساءة استعمال السلطة عيب خفي يتعلق بنوايا نفسية مصدر القرار الإداري مما يجعل إثبات هذا العيب أكثر صعوبة من العيوب الأقرب التي تشوب القرار الإداري.

وأيضاً تكمن مشكلة البحث في أن بعض الفقهاء يقللون من خطورة قاعدة تخصيص الأهداف ويجعلونها أقل خطراً من مجانبة المصلحة العامة ويستندون في ذلك إلى أن رجل الإدارة إذا حاد عن قاعدة تخصيص الأهداف بأنه لا يزال في حدود الصالح العام[1].

إشكالات الدراسة:

1. قلة الأطروحات والدراسات التي بحثت قاعدة تخصيص الأهداف بحثاً شاملاً ومعمقاً.
2. الأحكام القضائية في مجال القضاء الإداري السعودي تتسم بالقلة في مجال عيب إساءة استعمال السلطة بوجه عام وقاعدة تخصيص الأهداف بوجه خاص والسبب في ذلك أنه لم يصدر من ديوان المظالم في السعودية إلا مجموعة واحدة لعام واحد فقط وهي في خمسة مجلدات.

أسباب اختيار الموضوع

الأسباب التي دفعتني إلى اختيار موضوع قاعدة تخصيص الأهداف هو أن أغلب كتب الفقهاء لم يتعرضوا إليها إلا بشكل موجز مع أن قاعدة تخصيص الأهداف تشكل ضمانة للأفراد من تعسف الجهة الإدارية ضدهم وبعضهم يقلل من أهمية القاعدة فأحببت أن أكتب في هذه القاعدة حتى أظهر خطر الانحراف عنها.

التساؤلات التي يطرحها البحث:

إن دراسة موضوع قاعدة تخصيص الأهداف دراسة مقارنة يثير العديد من التساؤلات من أهمها:

- ما مضمون قاعدة تخصيص الأهداف؟

---

(1) الطماوي، سليمان – القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، الطبعة السابعة، 1996م، ص641.

- لكل قاعدة قانونية مصادر فما مصادر قاعدة تخصيص الأهداف؟؟
- ما المسوغات التي دفعت إلى إقرار قاعدة تخصيص الأهداف تشريعاً وتطبيقها قضائياً؟
- ما هي صور مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف؟؟
- هل الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف أقل أهمية من الانحراف عن المصلحة العامة؟؟
- كيف يستطيع صاحب المصلحة إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف؟؟
- هل يمكن للقضاء مساعدة صاحب المصلحة في إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف؟

أن الإجابة على الأسئلة السابقة أمر يحتاج إلى دراسة بحثية تحليلية لهذه القاعدة من جميع جوانبها المختلفة.

الاصطلاحات في البحث

البحث فيه عدة مصطلحات لابد من تعريفها

1. عيب إساءة استعمال السلطة

يمكننا تعريف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه "انحراف مصدر القرار الإداري عن الهدف من منحه سلطة إصداره بحياده عن المصلحة العامة، أو توخيه هدف غير المخصص لإصدار هذا القرار[1].

---

[1] عبد العزيز عبد المنعم خليفة – الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري "الطبعة الأولى – المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة – 2010م، ص15.

2. قاعدة تخصيص الأهداف

يكون القرار الإداري مشوباً بعيب الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهـداف: إذا كـان الباعث على اتخاذ القرار هو تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع حين منح الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار[1].

3. انحراف الإدارة بالإجراءات

الانحراف بالإجراء: هو استخدام السلطة الإدارية إجراء إدارياً غير ذلك الإجراء الـذي كان يجب عليها استخدامه[2].

حدود البحث

أولاً: حدود البحث الموضوعية ستبدأ بتعريف القاعدة ومسوغاتها ومصادرها ثم صور الانحراف عن الهدف المخصص وصور الانحراف بالإجراءات ثم إلى إثبات مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف.

ثانياً: حدود البحث المكانية: سيكون البحث مقارن بين دول ثلاث وهي الأردن بلد الدراسة ثـم مصر وهي من أعرق الدول العربية في مجال القضاء الإداري ثم السعودية بلد الطالب.

منهجية البحث

سوف أسلك في هذا البحث المنهج التحليلي المقارن وذلك من خلال عـرض ومناقـشة وتحليل أحكام القضاء الإداري ودراسة هذه القاعدة دراسة تفصيلية في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء الإداري الأردني والمقارن.

---

(1) عبد العزيز عبد المنعم خليفة – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص183.

(2) شطناوي،علي خطار– موسوعة القضاء الإداري– الجزاء الثاني– دار الثقافة– عمان– الأردن–الطبعة الأولى – 2004 – ص844.

الدراسات التي بحثت قاعدة تخصيص الأهداف بحثاً معمقاً ومستقلاً الحقيقة أنها قليلة نادرة من هذه الأبحاث والدراسات:

1- الزبيدي، خالد لفتة، تخصيص الأهداف في العمل الإداري - 2003- بحث منشور في مجلة القانون المقارن - جمعية القانون المقارن العراقية.

تناول البحث مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف ومصادر القاعدة ومسوغاتها ثم بين الباحث صور الإنحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف وختمه بكيفية إثبات الإنحراف عن قاعدة تخصيص، وهذا البحث يتشابه في أغلب أجزاءه مع رسالتي واستفدت منه كثيراً لكن وجه الاختلاف بين البحث السابق ورسالتي في الدول المقارنة، فالدول المقارنة في بحث الدكتور كانت العراق والأردن ومصر وليبيا وسوريا أما في رسالتي في ثلاث دول الأردن ومصر والسعودية.

2- بطارسة، سليمان - عيب إنحراف السلطة، مجلة علوم الشريعة والقانون - الجامعة الأردنية المجلد 30، العدد الثالث لسنة 2003.

تناول فيه الباحث اصطلاح انحراف السلطة وميزه عن غيره من المصطلحات المتقاربة معه وكذلك تطرق لطبيعة العيب وفي ختام البحث بين كيفية إثبات هذا العيب وجه الإتفاق بين البحث السابق ورسالتي إن كلا الدراستين وفي ضوء أحكام محكمة العدل العليا الأردنية لكن وجه الاختلاف هو أن بحث الدكتور تطرق لبحث عيب الانحراف بالسلطة بالمعنى الواسع ورسالتي تطرقت إلى صورة من صور الإنحراف بالسلطة وهي قاعدة تخصيص الأهداف.

3- الشماط، شوقي كمال الدين، عيب الإنحراف بالسلطة – 2002م – أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، سوريا.

تناول الباحث التعريف بعيب الانحراف بالسلطة وخصائصه وشروطه وتمييز عيب الانحراف بالسلطة وتطرق في الأخير إلى إثبات عيب الإنحراف بالسلطة وجزاؤه، وتتشابه هذه الدراسة مع بعض موضوعات دراستي إلا إن دراستي تختلف عنها في كونها تأتي في ضوء أحكام القضاء الإداري المصري – الأردني والسعودي، والدراسة السابقة الدول المقارنة فيها هي سوريا ومصر.

4- الشبيب، حابس ركاد، عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري، 2003، رسالة ماجستير في القانون – كلية الدراسات القانونية العليا – جامعة عمان العربية – المملكة الأردنية الهاشمية.

تناول الباحث فيه مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وطبيعته وأهمية عيب إساءة استعمال السلطة ثم تطرق إلى حالات إساءة استعمال السلطة وفي الأخير تطرق إلى إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، وجه الاتفاق بين الدراسة السابقة ورسالتي أن مصر والأردن هي الدول المقارنة.

5- العقيلي، إبراهيم سالم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – دار قنديل – عمان – الأردن – الطبعة الأولى – 2008.

الدراسة السابقة هي في الأصل رسالة ماجستير وتناول الباحث فيها التعريف بمبدأ المشروعية ثم عيب إساءة استعمال وطبيعته القانونية ثم إلى حالات إساءة استعمال السلطة ثم تطرق الباحث إلى إساءة استعمال السلطة في الظروف العادية والاستثنائية ثم إثبات عيب إساءة استعمال السلطة، لكن وجه الاختلاف بين الدراسة

السابقة ورسالتي أن الدراسة السابقة تناولت عيب إساءة استعمال السلطة بالمعنى العام ورسالتي تناولت صورة من صور عيب إساءة استعمال السلطة وهي قاعدة وتخصيص الأهداف ثم إن دول المقارنة في الدراسة السابقة هي لبنان والأردن والدول المقارنة في دراستي الأردن ومصر والسعودية.

6- البوريني، عمر عبد الرحمن، عيب الانحراف بالسلطة ديسمبر، 2003، مجلة الحقوق الكويتية، المجلد 31، العد الرابع.

تناول الباحث في الدراسة السابقة ماهية عيب الإنحراف بالسلطة وأساليبه ثم تطرق إلى حالات عيب الانحراف بالسلطة في ضوء اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية وكان الهدف من الدراسة السابقة بيان طبيعة عيب الانحراف بالسلطة ومفهومه ومدى علاقته بصلاحية الإدارة، وجه الاختلاف بين الدراسة السابقة ورسالتي أنني تناولت جزئية من عيب إساءة استعمال السلطة.

خطة البحث

الفصل الأول: ماهية قاعدة تخصيص الأهداف

المبحث الأول: ماهية عيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الأول: مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثاني: خصائص عيب إساءة استعمال السلطة.

المطلب الثالث: صور عيب إساءة استعمال السلطة.

المبحث الثاني: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول: تعريف قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الثاني: مسوغات قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الثالث: مصادر قاعدة تخصيص الأهداف .

الفصل الأول

ماهية قاعدة تخصيص الأهداف

الدولة وهي تمارس نشاطها سواء النشاط الضبطي أو النشاط المرفقي من خلال التنظيم الإداري المركزي تستخدم مجموعة من الوسائل المنشورة وهي إما وسائل قانونية كالقرارات الإدارية والعقود الإدارية وأما وسائل بشرية كالموظفين العموميين أو وسائل مادية كالأموال العامة.

إصدار القرارات الإدارية يعد من أهم الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة في مزاولتها لنشاطها إلا أن هذه السلطة في إصدار القرارات ليست مطلقة بل هي مقيدة بتوافر أركان القرار الإداري وهي ركن الاختصاص وركن الشكل والإجراءات وركن المحل وركن السبب وركن الغاية.

أركان القرار الإداري هي التي تحدد مشروعية القرار الإداري من عدمه، فموضوع بحثنا يتعلق بالركن الأخير من هذه الأركان وهو ركن الغاية، فالأصل في كل قرار إداري أن تكون الغاية من تحقيق المصلحة العامة أو إلتزام الهدف المحدد الذي حدده المشرع، فإذا حادت الإدارة عن ذلك أصبح القرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة لإنحرافه عن الصالح العام أو بحياده عن الهدف المخصص الذي خصصه المشرع للجهة الإدارية، إذاً عيب إساءة استعمال السلطة يتجلى في صورتين.

الصورة الأولى: إنحراف الإدارة في إصدارها للقرار عن المصلحة العامة.

الصورة الثانية: حياد الإدارة في إصدارها بقرارها عن الهدف المخصص.

ولتوضيح ما تقدم فقد أفردنا هذا الفصل لبيان الصورتين السابقتين وذلك في مبحثين كما يلي:

المبحث الأول: ماهية عيب إساءة استعمال السلطة.

المبحث الثاني: مفهوم قاعدة تخصيص الأهداف.

المبحث الأول: ماهية عيب إساءة استعمال السلطة

تمهيد:

عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو أحد أوجه عدم المشروعية التي قد تشوب القرار الإداري في موضوعه بحيث يجعل القرار الإداري معيباً قابلاً للطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري، وقبل الخوض في صلب موضوع عيب إساءة استعمال السلطة لا بد من التنبيه إلى مبدأين أساسيين للقرارات الإدارية هما:

المبدأ الأول: إن القرارات الإدارية تتمتع بقرينة الصحة والسلامة وتبقى القرارات الإدارية منتجة لأثارها إلى حين الحكم ببطلانها قضائياً أو إلغائها من قبل الإدارة ولكن هذه القرينة غير قاطعة بل قابلة لإثبات العكس وعلى من يدعي ذلك إقامة الدليل على أن القرار المطعون فيه معيب بعيب من العيوب التي تبطل القرار. إذ تقتضي المصلحة العامة اعتبار القرار الإداري سليماً ومشروعاً ما لم يقم الدليل على عدم مشروعيته[1]، ولقد استقر القضاء الإداري الأردني والمقارن على الأخذ بهذه القاعدة فقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها"... جرى القضاء الإداري على أن الأصل في القرار الإداري أن يصدر سليماً خالياً من العيوب لأن المفترض في مصدره باعتباره من أشخاص القانون العام. أن يهدف إلى تحقيق الصالح العام لدى إصداره وينأى به عن البواعث الشخصية ودوافع الانتقام ولهذا استقر الفقه والاجتهاد القضائي الإداريان على أن عبء إثبات مجانبة القرار الإداري لقاعدة تخصيص الأهداف وكونه مشوباً بعيب سوء استعمال السلطة يقع على عاتق

---

(1) شطناوي علي خطار-القضاء الإداري الأردني- الكتاب الأول- الطبعة الأولى-المركز العربي للخدمات الطلابية-عمان الأردن- 1995، ص 505.

الطاعن في ذلك القرار[1] ولقد انتهت المحكمة الإدارية المصرية إلى ما انتهت عليه محكمة العدل العليا بقولها " من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشمل على ذكر أسبابه فإنه يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه تبقى محاكمة إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب التي بني عليها القرار هي أسباب غير مشروعة لا تمت بصلة للمصلحة العامة"[2].

القضاء الإداري السعودي فقد نهج نهج القضاء الإداري المصري والأردني ولقد قضى في أحد أحكامه بقوله"...... الإدعاء بأن القرار انطوى على عيب الانحراف بالسلطة يلزم منه إثبات ذلك[3]".

المبدأ الثاني: إن القرارات الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي يجوز أن يطعن فيها استناداً إلى عيب إساءة استعمال السلطة وقاعدة تخصيص الأهداف صوره من صوره وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " إن المشرع في المادة 11 من قانون مجلس الدولة إذا لم يذكر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بما ضمن أوجه الطعن في القرارات الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ... وإنما سكت عن ذكر هذا العيب لمجرد استبعاد احتمال

---

(1) محكمة العدل العليا رقم 154 / 2005 تاريخ 2005م، منشورات مركز عدالة وأنظر أيضاً:
عدل عليا 16/ 6/ 1981م مجلة نقابة المحامين 1981 ص 1240
عدل عليا 14/ 10/ 1979م مجلة نقابة المحامين 1980 ص 464.
عدل عليا 23 / 11/ 1993م مجلة نقابة المحامين 1994م ص 101.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1550-لسنة. تاريخ الجلسة 1953م المحكمة الإدارية العليا رقم 1082 لسنة 1957م.

(3) ديوان المظالم السعودي-رقم 1/3101/ق سنة 1425هـ/2004/، مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، الصادرة عن ديوان المظالم، المجلد الثاني- 1427هـ ص 556.

وقوعه في قرارات تلك الجهات بحكم أنها قرارات ذات طبيعة قضائية أو لصعوبة تصوره... وعلى هذا الأساس فإنه لا حجة في القول بأن عيب الانحراف ليس من العيوب التي يجوز الاستناد إليها في مهاجمة قرارات الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي"[1].

المطلب الأول: مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة:

ظهر عيب إساءة استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرار الإداري أول ما ظهر في قضاء مجلس الدولة الفرنسي وكان هذا الظهور عبر تطور تاريخي طويل كان نتاج تفاعل عوامل سياسية واجتماعية مرت بها فرنسا، ويبدو أن عيب إساءة استعمال السلطة قد وجد طريقه إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي كوجه من أوجه الإلغاء وكعيب- مستقل من عيوب المشروعية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر في عام 1864م[2]، وفي ذلك العام أصدر فيه الإمبراطور الفرنسي في مجلسه والذي ابتدع فيه عيب الانحراف بالسلطة كحالة جديدة من حالات تجاوز السلطة بشكل واضح. ولقد جاء فيه ذلك الحكم " .. ليس للمديرين تنظيم دخول العربات العامة أو الخاصة في الساحات التابعة لمحطات السكك الحديدية أو وقوفها فيها أو

---

(1) المحكمة الإدارية العليا رقم 1246 / 11/ 1971م – س 16 ص 252 والطعن رقم 47 ة 193 من جلسة 4/4 / 1999م، حمدي ياسين عكاشة- موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – الجزء الثاني بلا طبعة – بلا ناشر – 2001م ص 1236.

(2) مارس ولون- بروسيرفي- جي بربيان -- أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي، ترجمة: احمد يسري، منشاة المعارف بالإسكندرية- مصر، 1991، ص40؛ الطماوي، سليمان محمد – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مطبعة عين شمس – القاهرة الطبعة الثالثة – 1978م ص 99.

بطارسة، سليمان سليم –عيب انحراف السلطة: مجلة علوم الشريعة والقانون المجلد الثلاثون العدد الثالث (2003م) ص 355.

مرورها بها إلا لتحقيق غاية متعلقة بالضبط أو بمصلحة المرفق العام وليس لكفالة تنفيذ عقد بين شركة السكك الحديدية ومقاول عربات عامة...) [1].

ويجدر بنا التنبيه إلى أن التاريخ السابق غير مجمع عليه بين فقهاء القانون الإداري في فرنسا إذ يرى جانب من الفقه أن تاريخ نشأة عيب إساءة استعمال السلطة تعود إلى بداية القرن التاسع عشر وتحديداً لحكم مجلس الدولة الفرنسي في عام 1808م في قضية Hours – Delmont " وأيضاً للحكم الصادر في عام 1811م في قضية (Qulin) [2].

ويستفاد مما سبق أن عيب إساءة استعمال السلطة يعد من أقدم أوجه الإلغاء ظهوراً في قضاء مجلس الدولة الفرنسي. وهنا لا بد لنا أن نتساءل عن كيفية ظهور عيب إساءة استعمال السلطة في دولنا العربية ؟ وهل كان ظهوره تشريعياً أم قضائياً ؟.

إن أوجه الإلغاء التي ظهرت في فرنسا تدريجياً وعبر تطور تاريخي طويل فقد ظهرت في دولنا العربية ومنها مصر والأردن والسعودية دفعة واحدة وذلك عن طريق إقرارها بالنصوص التشريعية ففي مصر فقد نصت قوانيين مجلس الدولة المتعاقبة، وأخرها قانون مجلس الدولة رقم 7 لسنة 1972م المادة العاشرة (... ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيباً في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة" [3].

كما جاء في المادة العاشرة من قانون محكمة العدل الأردنية رقم12 لسنة 1992م أنه " يشترط أن تستند أي دعوى تقدم إلى المحكمة إلى سبب أو أكثر من الأسباب التالية: أ- عدم

---

[1] مارسولون- بروسيرفي- جي بربيان - مرجع سابق، ص40.

[2] شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري الأردني، مرجع سابق، ص626.

[3] المادة العاشرة، قانون مجلس الدولة المصري رقم 7 لسنة 1972 م.

اختصاص الشخص الذي أصدر القرار. ب- مخالفة القرار لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها أو الخطأ في تطبيق تلك الأحكام. ج- إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار[1].

كما جاء أيضاً في نظام ديوان المظالم السعودي لسنة 1428 هـ المادة الثالثة عشرة : تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي:

" ... ب- دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو عيب في السبب أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة... [2] " يشترط في إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون القرار شابه عيب من عيوب الإلغاء ومنها عيب إساءة استعمال السلطة فما هو تعريف هذا العيب؟ ومن هو أول من استخدم هذا الاصطلاح؟.

أول من استخدم عبارة الانحراف بالسلطة" detournement depovoir هو الفقيه الفرنسي أوكوك "Aucoc " وقد عرف هذا العيب " يوجد عيب الانحراف حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون ومع اتخاذه قراراً يدخل في اختصاصه ولكن لتحقيق أغراض وحالات أخرى غير التي من أجلها منح هذه السلطات[3]. وأما الفقيه الفرنسي جورج فيدل فقد عرّف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه " استخدام سلطة إدارية سلطانها في سبيل هدف غير الذي من أجله أعطيت هذه السلطة"[4].

---

(1) قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992م المادة العاشرة.

(2) نظام ديوان المظالم السعودي رقم (أ/ 78) لسنة 1428 هـ المادة الثالثة عشرة.

(3) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 68.
سليمان بطارسة – عيب انحراف السلطة – مرجع سابق، ص 355.

(4) جورج فيدل – القانون الإداري–الجزء الثاني–الطبعة الأولى– المؤسسة الجامعية للدارسات والنشر والتوزيع – لبنان – بيروت – 2001م، ترجمة منصور القاضي، ص 251.

وفي الفقه العربي عرّف العميد سليمان الطماوي عيب إساءة استعمال السلطة بأنه" استعمال رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف له به" [1].

وهناك من يعرفه أيضاً بأنه" أن القرار الإداري أي يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا انحرف رجل الإدارة في استعمال صلاحيته التقديرية فرام تحقيق غاية غير الغاية المحددة له في القانون [2].

وهناك من الفقهاء من يعرف هذا العيب بقوله: استخدام سلطة مشروعة لتحقيق أهداف غير الأهداف التي أنشئت من أجلها تلك السلطة [3].

---

(1) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 69.

(2) الندة، حنا إبراهيم- القضاء الإداري في الأردن – جميعة عمان المطابع التعاونية – الأردن عمان، بدون طبعة ص 448.

(3) الدغيثر، فهد محمد – رقابة القضاء على قرارات الإدارة – دار النهضة العربية – القاهرة – مصر- بدون طبعة – بلا سنة – ص 292. ولمن أراء الاستزادة عن عيب إساءة استعمال السلطة وتعريفه فلينظر إلى:

عبد الله، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، الإسكندرية، مصر، بلا طبعة 1997م، ص 73؛

فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء – دار الجامعة الجديدة – الإسكندرية- مصر- الطبعة العاشرة –2004 – ص 815.

الحلو، ماجد راغب – القضاء الإداري — دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية – مصر- بلا طبعة – 1999م ص 423.

البدوي، إسماعيل – القضاء الإداري – الجزء الرابع –دار النهضة العربية – القاهرة – مصر- الطبعة الأولى – 1999 م ص 251.

حلمي، محمود – القضاء الإداري – الطبعة الثانية – بدون ناشر – 1977م، ص 170.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم – الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري— المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة – الطبعة الأولى – 2010م، ص 15.

الطماوي، سليمان – القضاء الإداري- الكتاب الأول – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي- مدينة نصر – مصر – بلا طبعة – 1996م ص 728.

الغويري، أحمد عودة – قضاء الإلغاء في الأردن – الطبعة الأولى – بلا ناشر – 1989م ص 38.

أبو العثم، فهد عبد الكريم- القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق –دار الثقافة – عمان – الأردن، بلا طبعة 2005م، ص 382. =

نخلص مما سبق إلى أن الفقه الأردني والمقارن قد عرف عيب إساءة استعمال السلطة بتعريفات عدة اختلفت في عباراتها ولكنها اتفقت في مضمونها ، لكن ما هو موقف القضاء الإداري الأردني والمقارن من تعريف عيب إساءة استعمال السلطة ؟؟؟. القضاء الإداري الأردني والمقارن قد ذكر تعريفات كثيرة منها على سبيل المثال:

حكم محكمة القضاء الإداري المصرية وهي تعرف عيب إساءة استعمال السلطة بقولها " إن الانحراف في استعمال السلطة – كعيب يلحق القرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو نحو ذلك بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذا صدر القرار مخالفاً لروح القانون فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفاً معنياً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية

عبد الوهاب محمد رفعت – القضاء الإداري – الكتاب الثاني– ى – منشورات الحلبي الحقوقيــة – بيــروت بلبنان –الطبعة الأول، 2005م، ص 22.

الظاهر، خالد خليل – القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية — مكتبة القانون والاقتصاد – الرياض – السعودية – الطبعة الأولى– 2009م ص 246.

العجمي، حمدي؛ ذنيبات؛ محمد – القضاء الإداري في المملكة العربية السعودية– مطابع الحميضي – الرياض – السعودية –الطبعة الأولى – 2010م ص 301.

عبد الكريم، فؤاد محمد – القرارات الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية– معهد الإدارة العامـــة – الرياض – بلا طبعة – 2003م ص 210.

المخصصة التي رسمت له فإذا خرج القرار عن هذه الغاية وإن كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً[1].

وأرى أن هذا الحكم يعد من أفضل أحكام القضاء الإداري المصري وفي تحديد مفهوم العيب إذ أنه وضح وبشكل جلي أن عيب إساءة استعمال السلطة يتحقق في صورتين الصورة الأولى: مجانبة القرار الإداري المصلحة العامة والصورة الثانية: مخالفة القرار لقاعدة تخصيص الأهداف ولأنه عد القرار معيباً إذا خرج رجل الإدارة عن روح القانون وليس نصوصه فقط، وأغلب أحكام القضاء الإداري المصري وإن أصابت في ربط عيب إساءة استعمال السلطة بغاية القرار الإداري وأهدافه وفي اعتبار عيب إساءة استعمال السلطة صورة من صور مخالفة القانون إلا أنها قصرت مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة على الصورة الأولى وهي الخروج عن المصلحة العامة حيث يكون رجل الإدارة في هذه الحالة سيء النية في حين أن كثير من حالات عيب إساءة استعمال السلطة لا يكون رجل الإدارة سيء النية فيها إذا خالف قاعدة تخصيص الأهداف ومن الأمثلة على قصر عيب إساءة استعمال السلطة على الصورة الأولى حكم المحكمة الإدارية العليا بقولها " إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هما من العيوب القصدية في السلوك الإداري – قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف" عيب إساءة استعمال السلطة الذي يبرر إلغاء القرار الإداري أو التعويض عنه يجب أن تكون جهة الإدارة قد تَنَكَّبَتْ وجه المصلحة العامة التي يجب أن يبتغيها القرار أو تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة......[2].

---

(1) محكمة القضاء الإداري – النسبة 10 ص 299، عكاشة حمدي – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – مرجع سابق، ص 1228.

(2) المحكمة الإدارية العليا رقم 598 لسنة 11 تاريخ 3/5/ 1969، الأمم في الأخير – الموسوعة القضائية في أحكام المحكمة الإدارية العليا–منذ إنشائها وحتى الآن– الجزء الخامس– بلا طبعة – بلا ناشر – 2010م.

وأما محكمة العدل العليا الأردنية فقد عرفت عيب إساءة استعمال السلطة بقولها " إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون وإنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة" (1).

ومن أحكامها القديمة " التعريف الفقهي لإساءة استعمال السلطة هو انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسابق دافع لا يمت للصالح العام بصله حسنت نية الإدارة في هذا الدافع أو ساءت تعمدت الانحراف فيه أو انحرفت خطأ لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرضاً شخصياً أو مصلحة للغير أو دافعاً سياسياً أو غيره على المصلحة العامة(2).

وهكذا فأن التعريفات الفقهية والقضائية لعيب إساءة استعمال السلطة اتفقت على أن الإدارة إذا انحرفت عن أهداف القرار الإداري بسائق لا يمت للصالح العام، فإن القرار يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، فما هو إذاً تعريف الصالح العام ؟

القضاء الإداري شرح مفهوم الصالح العام وأوضح معناه بقوله" لا يقصد بالصالح العام صالح فرد أو فريق أو طائفة من الأفراد فذلك محض صالح خاص-، كما لا يقصد به مجموع مصالح الأفراد الخاصة فالجمع لا يمكن أن يرد إلا على أشياء متماثلة لها نفس الطبيعة والصيغة ومثل هذه المصالح الخاصة متعارضة متضاربة فلا يمكن إضافتها بعضها لبعض للخروج بنتائج للجميع، وإنما يقصد بالصالح العام صالح الجماعة ككل مستقلة ومنفصلة عن آحاد تكوينها، ومن حيث أن مصالح مجموع الأفراد كوحدة مستقلة إنما يتولد من الاشتراك بين أفراد هذا المجموع

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية – رقم 1985/60 تاريخ1986/2/26م، منشورات مركز عدالة.

(2) قرار محكمة العدل العليا، رقم 47/ 1953م، مجلة نقابة المحامين العدد الأول، 1954، ص7.

في غاية واحدة، فهو إذن صالح مشترك بينهم بغض النظر عما لكل منهم كأفراد من صالح خاص.[1]

تبين من التعريفات السابقة لعيب إساءة استعمال السلطة أنه من أخطر العيوب التي تلحق بالقرار الإداري من حيث مشروعيته وأنه خروج عن روح القانون وأن حسن النية وسوءها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة. وتبين من خلال التعريفات القضائية السابقة أن القضاء الإداري الأردني والمقارن يستخدم اصطلاح إساءة استعمال السلطة واصطلاح الانحراف بالسلطة على أنهما مترادفان. فما هو رأي الفقه في ذلك؟ وهل كان موقف فقهاء القانون الإداري لا يتعارض مع رأي القضاء؟ أغلب فقهاء القانون الإداري لم يتابعوا القضاء الإداري على استخدام المصطلحين على أنهما مترادفين وانقسموا في ذلك على أربع آراء:

الرأي الأول[2]: يرى أصحاب هذا الرأي أن استخدام اصطلاح الانحراف بالسلطة هو الأفضل وأكثر دقة وشمولاً والسبب في ذلك هو:

أولاً: أن كلمة الانحراف في اللغة أقرب إلى الدلالة على هذا العيب الذي ينصب على الهدف الذي تسعى إليه الإدارة.

ثانياً: أن تعبير إساءة استعمال السلطة يفهم منه أن الإدارة حين تلجأ إلى هذا العيب تكون سيئة النية تهدف إلى أغراض سيئة ولكن نظرية الانحراف تكون أوسع وأشمل في التعبير عن

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 411 جلسه 1962/7/2 سنة 1969/66ص78، ذكره موسى، عبد الغفار إبراهيم – الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا الجزء الثاني – دار الكتب القانونية – مصر – بلا طبعة – 2009م، ص 541.

(2) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص66؛ فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص815.

حسن، محمد مصطفى–السلطة التقديرية في القرارات الإدارية – مطبعة عاطف القاهرة، مصر، 1974، ص 283.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري، ص24.

الغويري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن – بلا ناشر – الطبعة الأولى – 1989م ص 38.

بطارسة، سليمان سليم، عيب انحراف السلطة، مرجع سابق، ص 356.

هذا العيب لأنها تشمل الانحراف عن المصلحة العامة الذي لا يكون إلا عن سوء نية وكذلك الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف حيث تكون الإدارة غالباً حسنة النية[1].

الرأي الثاني: الفقهاء الذين يستخدمون اصطلاحاً يجمع بين إساءة استعمال السلطة والانحراف بها وحجتهم في ذلك أنهم يجمعون بين التسمية التي أخذ بها المشرع[2] وبين الاتجاه الغالب في الفقه الإداري [3] وأن هذه التسمية استخدمها القضاء الإداري في الكثير من أحكامه[4].

الرأي الثالث: أخذ جانب من الفقه الإداري [5] باصطلاح عيب الغاية وذلك استناداً إلى الارتباط الوثيق بين الانحراف بالسلطة وركن الغاية في القرار الإداري[6].

الرأي الرابع: يسميه جانب من الفقه بعيب إساءة استعمال السلطة والسبب في ذلك: يعود إلى أن كل من المشرع الأردني والمصري والسعودي درج على تسمية هذا العيب " إساءة استعمال السلطة" وهذا الجانب من الفقهاء يتماشون مع رأي المشرع ولأن تسمية إساءة

---

(1) الطماوي: نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 66.

(2) أنظر قانون مجلس الدولة المصري رقم 7 لسنة 1972م المادة العاشرة، قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992م المادة العاشرة، نظام ديوان المظالم السعودي رقم 78 لسنة 1428 هـ المادة الثالثة عشرة.

(3) المقصود بالاتجاه الذي يراه غالب الفقه الإداري هو الرأي الأول .

(4) الشبيب، حابس ركاد – عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري – رسالة ماجستير في القانون كلية الدراسات القانونية العليا – جامعة عمان العربية – الأردن ص 40.

عبد الله، عبد الغني بسيوني– القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – منشأة المعارف بالإسكندرية – مصر – بلا طبعة – 1997 ص 273.

(5) حلمي، محمود – القضاء الإداري – بلا ناشر – الطبعة الثانية – 1977 م ص 170 .

عبد الله، عبد الغني بسيوني– القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – منشأة المعارف بالإسكندرية – مصر – بلا طبعة – 1997 ص 273.

(6) الحلو، ماجد راغب – القضاء الإداري – دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية مصر – بلا طبعة – 1999 – ص 423.

عثمان، حسين عثمان– قانون القضاء الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – لبنان الطبعة الأولى– 2006– 508.

استعمال السلطة أكثر وضوحاً في دلالتها على هذا العيب[1]. ونحن في هذا في البحث سنأخذ باستخدام عبارة " إساءة استعمال السلطة" على هذا العيب وذلك لأنه المصطلح القانوني المعتمد لدى المشرع الأردني والمصري والسعودي [2]،ولأن القول بأن إساءة استعمال السلطة تعبير يفهم منه سوء النية لدى الإدارة، فالحقيقة أن هذا غير سليم وأشارت محكمة العدل العليا بخلاف القول السابق بحكمها " ... تعبير إساءة استعمال السلطة هو تعبير قانوني لا يقصد به التعبير عن الغرض وسوء النية حصراً ... [3].

---

(1) عبد الوهاب، محمد رفعت– القضاء الإداري – الكتاب الثاني – منشورات الحلبي– بيروت – لبنان – الطبعة الأولى – 5– 2م، ص 220.

العقيلي، إبراهيم سالم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – دار قنديل – عمان – الأردن – الطبعة الأولى – 2008م ص 83.

(2) قانون مجلس الدولة المصري رقم 7 لسنة 1972م المادة 10 قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 لسنة 1992 المادة 10 نظام ديوان المظالم السعودي رقم 78 لسنة 1428هـ المادة الثالثة عشر

(3) حكم العدل العليا رقم 53/47 مجلة نقابة المحامين العدد الأول، 1954م ص7. .

المطلب الثاني

خصائص عيب إساءة استعمال السلطة

تمهيد:

عيب إساءة استعمال السلطة كأحد عيوب القرار الإداري يتميز عن باقي أوجه الإلغاء الأخرى بأنه ينفرد بخصائص ذاتية تميزه وتجعل له مقوماته الخاصة به فالقرار المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة هو من حيث المظهر قرار إداري سليم استوفى جميع الأركان من الاختصاص والشكل والإجراءات ومطابقته للقانون واستند مصدر القرار إلى أسباب صحيحة تبرر إصداره وأن رجل الإدارة يتستر بمظاهر المشروعية لتحقيق أغراض غير مشروعة أو غير تلك التي حددها المشرع من هنا لا بد أن نبين خصائص هذا العيب وهي كالآتي:

أولاً: الصفة القصدية لعيب إساءة استعمال السلطة.

عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية ومعناه أنه يجب أن يتوفر قصد الانحراف بالسلطة لدى مصدر القرار نفسه وأن تنعقد إرادته على إساءة استعمال السلطة، فعيب الانحراف يتصل بالنية والقصد[1] وتأييداً لما سبق تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" إن عيب إساءة استعمال السلطة من العيوب القصدية قوامه أن يكون لدى الإدارة عند إصدارها قرارها قصد إساءة استعمال السلطة والانحراف بها.... "[2] وفي ذلك تقوم المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي" وغني عن البيان أن إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها من

---

(1) شطناوي، على خطار – القضاء الإداري الأردني – مرجع سابق، ص 628.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة مصر – الطبعة الأولى، 2010 ص 303.

(2) المحكمة الإدارية العليا رقم 1074 تاريخ، 199م لسنة 33 ق، ذكره شريف الطباخ – الموسوعة القضائية الحديثة– مرجع سابق – ص 31 وأنظر أيضاً. " المحكمة الإدارية العليا رقم 290 تاريخ 1991م لسنة 36 عن المرجع السابق ص 32.

العيوب القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف... [1].

بالرغم مما ذكرناه آنفاً من أن عيب إساءة استعمال السلطة يوصف بالقصدية إلا إن هذه الصفة ليست محل اتفاق لأنه لا يشترط أن تكون الإدارة سيئة النية على وجه العموم فقد يتحقق عيب إساءة استعمال السلطة على الرغم من حسن النية وذلك عندما تستهدف الإدارة من قرارها غرضاً غير الغرض المحدد لها في القانون ففي هذه الحالة لا يخرج عن دائرة الصالح العام[2]، ومن مراجعة بعض أحكام محكمة العدل العليا الأردنية رأينا أنها تأخذ بالاتجاه الفقهي السابق الذي لا يشرط الصفة القصدية لعيب إساءة استعمال السلطة وهي تقول في ذلك " حسن النية وسوء النية سيان في عيب إساءة استعمال السلطة والمهم فيه مخالفة القانون روحاً لا نصاً"[3].

ثانياً: الصفة الاحتياطية لعيب إساءة استعمال السلطة

إذا كانت رقابة القضاء الإداري للاختصاص أو الشكل أو أسباب القرار أو محله سهلة واضحة فان رقابة الهدف دقيقة كل الدقة لأنها لن تنصب على عناصر موضوعية بل ستنصب على عناصر نفسية وذاتية تتعلق بمن أصدر القرار هذا الوضع جعل من عيب إساءة استعمال السلطة عيباً احتياطياً فإذا استقرأنا أحكام مجلس الدولة الفرنسي فإننا نشاهد الدليل على ذلك بوضوح ففيما بين 1950م 1960م نرى أن المجلس لم يستند إلى هذا العيب إلا مرتين سنوياً

---

(1) المحكمة الإدارية، ديوان المظالم السعودي رقم القرار 44/ ت/ 3 لعام 1407 " لم ينشر" أشار إليه: الدغيثر، فهد – رقابة القضاء على قرارات الإدارة – مرجع سابق، ص 395.

(2) الطماوي، سليمان، نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 71.
القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي- مدينة نصر- مصر- بلا طبعة 1996م، ص 732 – 733.

(3) حكم ومحكمة العدل العليا رقم 47 / 153 مجلة نقابة المحامين تاريخ 1954م العدد الأول ص 7. .

وهذا عدد مسرف في التواضع[1] والسبب في عده عيباً احتياطياً، هو أولاً: دقة هذا العيب وصعوبة إثباته فإذا توصل المجلس إلى الإلغاء عن طريق آخر أكثر سهولة فهو يحقق مصلحة الطاعن ويوفر على نفسه عناء البحث، ثانياً: خطورة عيب إساءة استعمال السلطة فالحكم على الإدارة بأنها أساءت استعمال سلطتها ينال من مهابتها لدى الأفراد ويزعزع ثقتهم فيها ولذلك رأي القضاء الإداري أن لا يلجأ إلى عيب إساءة استعمال السلطة إلا مضطراً لذلك[2].

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصرية" ومن حيث أن القرار المطعون فيه إذا استند في فصل المدعى إلى المادة (181) قسم ثان من التعليمات المالية يكون قد انطوى على مخالفة القانون، وذلك بغير حاجة لبحث الوجه الثاني المتعلق بإساءة استعمال السلطة"[3].

وفي المعنى ذاته تقول محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها حديث نسبياً " أن عيب إساءة استعمال السلطة هو عيب احتياطي يقتضي من الطاعن أن يقدم الدليل الإيجابي على وجوده.... [4] وقد تابعت المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي القضاء الإداري المقارن بقولها... وبما أن المدعية كنص على القرار مثار النزاع الماثل عيب السبب وعيب الانحراف بالسلطة... وبالنسبة إلى العيب الثاني من عيوب هذا القرار وهو الانحراف بالسلطة ... وحيث إن هذا العيب في القرار هو أكثر العيوب صعوبة في الإثبات لأنه يتعلق بالنية الحقيقة لمصدر القرار ومن الواضح أن الوصول إلى إثبات النوايا من الأمور البالغة الصعوبة ولهذا فإن هذا العيب يكون الأخير حيث يفترض أن صاحب الشأن لا يستند إليه إلا بعد أن يجد الأوجه الأخرى للإلغاء غير فعالة.. [5]

---

(1) فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق– ص 816. .

(2) الطماوي، سليمان– نظرية التعسف في استعمال السلطة– مرجع سابق، ص 336.

(3) محكمة القضاء الإداري–رقم 314 لسنة مجموعة محمود عاصم–الجزء الأول، ص411، ذكره الطماوي سليمان– المرجع السابق– ص336.

(4) محكمة العدل العليا رقم 438 / 2000 تاريخ 2001/6/19م منشورات مركز عدالة.

(5) ديوان المظالم السعودي رقم 1/3101/ق تاريخ 1427هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية – ص 556.

ثالثاً: السلطة التقديرية ملازمة لعيب إساءة استعمال السلطة.

الإدارة تتمتع بعدة امتيازات من أهمها هو تمتعها باستخدام السلطة التقديرية. إذ تتمتع الإدارة بالسلطة التقديرية كلما امتنعت القوانين عن إلزامها باتخاذ قرارات معينة بل تترك لها الحرية في أن تتخذ القرار الذي تراه ملائماً وفق تقديرها للظروف المحيطة بها[1].

ولا يفهم مما سبق أن السلطة التقديرية لا حد لها أو أنه لا معقب على الإدارة في استعمالها لهذه السلطة، وقد عبرت محكمة العدل العليا عن ذلك بقولها "..... ويستفاد من هذين النصين أن سلطة المستدعي ضدها في إحالة أي موظف إذا أكمل عشرين سنة خدمه مقبولة للتقاعد هي سلطة تقديرية... إن سلطتها في ذلك ليست تحكمية لا حد لها ولا ضابط وإنما هي سلطة تقديرية تجد حدها بقيد حسن استعمال المستدعي ضدها لسلطتها وفقاً لمقتضيات الصالح العام أي خلوها من شائبة إساءة استعمال السلطة وعدم صدورها عن بواعث شخصية أو بقصد الانتقام[2].

أما الفقه الإداري فيذهب في أغلبه إلى أن السلطة التقديرية ملازمة لعيب إساءة استعمال السلطة وأنه لا يتصور حدوثه إلا عندما تتصرف الإدارة بناء على قدر من الحرية والتقدير ولا يتأتى ذلك إلا بالسلطة التقديرية وينعدم في السلطة المقيدة[3] . وفي هذا المعنى قضت محكمة العدل العليا الأردنية بأن عيب إساءة استعمال السلطة لا يكون محل إثبات إلا عند استعمال الإدارة لسلطتها التقديرية ولا يتصور إثارته عندما تكون سلطتها في إصدار قرارها مقيده

---

(1) هيكل، السيد خليل – القانون الإداري السعودي – دار الزهراء الرياض – المملكة العربية السعودية – الطبعة الأولى – 2009م ص 119.

(2) محكمة العدل العليا رقم 50/ 2002، تاريخ 7/18/ 2002 منشورات مركز عدالة.

(3) عبد الله، عبد الغني بسيوني – القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 274، الغويري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن – مرجع سابق، ص 384، الدغيثر، فهد، رقابة القضاء أعلى القرارات الإدارة مرجع سابق، ص 293، الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة– مرجع سابق، ص 87- خليفة، عبد العزيز – الانحراف القرار الإداري– مرجع سابق، ص79.

بشروط محددة فيكون قرارها سليماً عند توافرها وغير سليما عند عدم توافرها"[1] " في حين يرى جانب قليل من الفقهاء الإداريين[2] أن عيب إساءة استعمال السلطة يمكن تصوره في السلطة المقيدة وحجتهم في ذلك هي: إنه إذا كان القانون في مجال السلطة المقيدة يحدد شروطاً معينة ويوجب على رجل الإدارة إصدار القرار عند توافرها فإن رجل الإدارة يستطيع أن يؤول عمداً نص القانون فيصرفه عن المعنى الذي قصده المشرع كما يستطيع أن يدعي عدم توافر الشروط التي حددها القانون أو يسيء تكييفها[3].

وبدورنا نؤيد الرأي الأول الذي يقول أن عيب إساءة استعمال السلطة ملازم للسلطة التقديرية وما ذكره أصحاب القول الثاني من حجج عادة ما يكون مقترناً إما بعيب المحل أو بعيب السبب.

---

(1) محكمة العدل العليا رقم 1973/3 مجلة نقابة المحامين تاريخ 1/1/ 1973م ص 1500. .

(2) شطناوي، علي – القضاء الإداري الأردني – مرجع سابق، ص 631

الحلو، ماجد راغب – دعاوى القضاء الإداري– دار الجامعة الجديدة – الإسكندرية – مصر بلا طبعة – 2010 ص 143

الحلو، ماجد راغب – القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 413.

(3) الحلو، ماجد راغب، دعاوي القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 143.

المطلب الثالث

صور إساءة استعمال السلطة

الأصل أن يكون لكل قرار إداري غاية مشروعه يسعى مصدر القرار إلى تحقيقها في وقت معين وبطريقة معينة وحيث أن أساس السلطة الإدارية الممنوحة لرجل الإدارة لاتخاذ القرارات الإدارية هو تحقيق المصلحة العامة بالمعنى الواسع، لذلك فإن كل قرار إداري يجب أن يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وهو السبب في منح رجل الإدارة المختص سلطة إصدار هذا القرار ولكن قد يحدث أحياناً أن يحدد المشرع أهدافاً خاصة على رجل الإدارة السعي لتحقيقها لأن في تحقيقها تحقيقاً للصالح العام وفي حال أن رجل الإدارة سعى إلى غيرها من الأهداف فإن قراره يوصف أنه معيب بعيب إساءة استعمال السلطة لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف أما إذا لم يحدد المشرع هدفاً معيناً فإن عمل الإدارة يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة التي هي قيد على كل الأعمال الإدارية ولا بد أن تصدر القرارات الإدارية لتحقيق الصالح العام والنفع العام للجماعة، وبناءً على ذلك فإن عيب إساءة استعمال السلطة يعيب القرار الإداري في صورتين الصورة الأولى: إذا استخدمت الإدارة سلطتها لتحقيق غاية مجانبة للمصلحة العامة والحالة الثانية: عندما تسعى الإدارة إلى هدف غير محدد لها في القانون، ولتوضيح ما تقدم فقد أفردنا هذا المطلب لبيان الصورة الأولى المتمثلة بالخروج عن المصلحة العامة كلياً وذلك في فروع أربع. وأما الصورة الثانية وهي مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فهي صلب موضوع الرسالة وسوف ندرسها في المبحث الثاني وما بعده.

الفرع الأول: استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي

لا شك أن استعمال السلطة لتحقيق نفع شخصي تعد صور الانحراف في استخدام السلطة، إذ يستخدم مُصدر القرار صلاحياته القانونية لتحقيق مصالحه الشخصية بدلاً من المصلحة العامة فلا يعقل أن يمارس رجل الإدارة امتيازات القانون العام لتحقيق مصالحه الشخصية الخاصة وكأنه يعمل في إقطاعية أو مزرعة خاصة موروثة[1].

أن مفهوم المصلحة الخاصة المغاير للمصلحة العامة ليس مقصوراً على رجل الإدارة مصدر القرار فحسب بل يمتد ليشمل مصلحة مصدر القرار أو غيره من فرد أو أفراد أو جماعة لكن ما ينبغي الإشارة إليه. هو أنه لا شيء يمنع من تحقيق مصالح شخصية أو خاصة من القرار الإداري طالما أنه يحقق المصلحة العامة في المقام الأول ويبقى مشروعاً نظراً لمشروعية غايته في تحقيق المصلحة العامة[2].

وعن هذه الصورة تقول محكمة القضاء الإداري المصرية" أن نقل الموظف إلى وزارة الأوقاف ليشغل الدرجة الرابعة والتي ما كان ليحوزها أصلاً لو لم يتبع معه هذا الإجراء مما يجعل القرار معيباً لانحرافه عن المصلحة العامة إلى ترتيب مصلحة شخصية بحتة لأحد الأفراد[3].

الأصل أن يصدر القرار الإداري خالياً من العيوب ويهدف إلى الصالح العام وفي ذلك تقول المحكمة العدل العليا " جرى القضاء الإداري على أن الأصل في القرار الإداري أن يصدر

---

(1) شطناوي، علي خطار – القضاء الإداري الأردني – مرجع سابق، ص 635.

(2) الشماط، شوقي كمال الدين – 2002م- عيب الانحراف بالسلطة – أطروحة دكتوراه في الحقوق – كلية الحقوق – جامعة دمشق – سوريا – ص 125.

(3) محكمة القضاء الإداري – جلسة 5/1/ 1953– س7ص273–ذكره عكاشة، حمدي موسوعة القرار الإداري في مجلس الدولة – مرجع سابق، ص 1238.

سليماً خالياً من العيوب لأن المفترض في مصدره باعتباره من أشخاص القانون العام أن يهدف إلى تحقيق الصالح العام لدى إصداره وينأى به عن البواعث الشخصية ودوافع الانتقام... [1].

غير أن القضاء الإداري لا يعد المصلحة الخاصة سبباً لإلغاء القرار الإداري إلا إذا كان هو الدافع الأصيل لمصدر القرار وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا "إن مجرد كون الشارع المقرر تنظيمه في المشروع يمر بمحاذاة أرض لرئيس البلدية لا يكفي للدلالة على أن تنظيم الشارع، كان لغرض تحقيق مصلحته الشخصية"[2].

الفرع الثاني: استعمال السلطة بقصد الانتقام:

قد يهدف الرئيس الإداري من قراره التنكيل بموظف معين والإضرار به لأسباب لا تتعلق بالصالح العام وهو إن فعل ذلك ينحرف بسلطته ويصبح قراره معيباً[3].

وهذه أسوأ صور الإساءة في استعمال السلطة على الإطلاق لأن سلطات القانون العام خطيرة والتي منحت للإدارة لتحقيق الخير المشترك على أتم وجه ستعمل في جلب الأذى والشر ولهذه نرى ألا يفلت الرئيس الإداري الذي يلجأ إلى هذا الأسلوب الشرير من العقاب[4] إن المجال الخصب لتطبيق هذه الصورة هو في ميدان الوظيفة العامة وتطبيقاً لذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصرية" إن ظروف الحال وملابساته ترشح للاعتقاد بأن الإدارة إذ فصلت المدعي إنما انساقت إلى ذلك بسبب إصرار العمدة على موقفه من المدعي موقفاً لم يصدر منه إلا عن ضغائن شخصية لا تمت للصالح العام بسبب ومن ثم يكون القرار المطعون فيه قد وقع مخالفة للقانون" [5].

---

[1] محكمة العدل العليا رقم 104/ 2005. تاريخ 31/5/ 2005م منشورات مركز عدالة وأيضاً محكمة العدل العليا رقم 2002/20، تاريخ 2002/6/26م منشورات مركز عدالة.

[2] محكمة العدل العليا رقم 102/ 66، مجلة نقابة المحامين العدد 3 لسنة 1967 ص 266.

[3] فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة – مرجع سابق، ص 811.

[4] الطماوي، سليمان – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 738.

[5] محكمة القضاء الإداري-جلسة 6/5/ 1953-س7ص1098، ذكره عكاشة، حمدي ياسين – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة- الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 1237.

وقد كرست محكمة العدل العليا الأردنية هذا المعنى في العديد من قراراتها ومنها قولها " إذا استهدفت الإدارة التي منحها القانون السلطة من إصدار قرارها تحقيق هدف أو غاية تتعارض مع المصلحة العامة لتحقيق مصلحة شخصية أو الإضرار بشخص لحقد شخصي نكون أمام استعمال الإدارة لسلطتها، ويعتبر قرارها حينئذ معيباً في غايته[1].

الفرع الثالث: استعمال السلطة لغرض سياسي أو ديني:

القاعدة العامة أن الإدارة محايدة أو أنها يجب أن تكون كذلك فهي لا تهدف إلا لتحقيق المصلحة العامة، دون أن تتأثر بجهة سياسية أو بدوافع حزبية[2] وتتحقق هذه الصورة عندما تصدر الإدارة قراراً لغاية حزبية بعيدة عن الصالح العام [3].

وهذه الصورة تتحقق كثيراً في الدول التي تأخذ بالنظام الحزبي إذ يحاول الوزراء الجدد إبعاد أنصار الأحزاب التي كانت تتولى الحكم سابقاً، فيعمدون إلى فصل الموظفين الذين يشايعون هذه الأحزاب ويدينون بالولاء لها أو بإحالتهم إلى التقاعد[4].

وفي هذا الخصوص قضت المحكمة الإدارية المصرية ما يلي: " إذا كان الثابت من ظروف الدعوى وملابسات إصدار قرار صرف المدعي من الخدمة المطعون فيه أنه صدر بصورة غير عادية تنم عن الخلاف في شأنه بين الوزارة وبين رئيس الجمهورية وقتذاك ... فإن هذا ما يؤيد صدق ما ينعاه المدعى على القرار المذكور من أنه صدر بباعث حزبي... ومن ثم يكون قد صدر مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لانحرافه عن الجادة لصدوره بباعث حزبي لا بغاية من المصلحة العامة"[5]. وفي هذه الصورة قضت محكمة العدل العليا الأردنية

---

[1] محكمة العدل العليا رقم 457/ 99 تاريخ 5/7/ 2000م منشورات مركز عدالة.

[2] العقيلي، إبراهيم سالم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – مرجع سابق، ص 143.

[3] خليل، محسن – القضاء الإداري اللبناني – دار النهضة العربية -بيروت-لبنان بلا طبعة 1982–ص 536.

[4] خليل، محسن– المرجع السابق – ص 536.

[5] المحكمة الإدارية العليا جلسة 1960/4/26 رقم 403 / أق، ذكره عكاشة، حمدي– موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – مرجع سابق، ص 124.

بحكمها (أن التعريف الفقهي لإساءة استعمال السلطة هو انحراف الإدارة صاحبة السلطة عن أهداف القانون بسائق لا يمت للصالح العام بصلة.... لا فرق في ذلك بين أن يكون الدافع غرضاً شخصياً أو مصلحة ذاتية أو مصلحة للغير أو دافع سياسياً أو غيره.... [1]).

أما القضاء الإداري في كل من الأردن والسعودية فلم يتعرض لظاهرة عيب إساءة استعمال السلطة لغرض سياسي وذلك راجع إلى أن الدولة التي لا يوجد فيها أحزاب سياسية مثل السعودية لا يمكن أن تتجلى ظاهرة إساءة استعمال السلطة كغرض سياسي وكذلك إذا كانت الحياة السياسية حديثة النشأة كالأردن فإن أحكام محكمة العدل العليا تكاد تكون شبه معدومة في هذا المجال.

وإذا كان الأصل أن تبتعد الإدارة عن إصدار قراراتها متأثرة بالهدف السياسي أو الحزبي لما لها من أثر في فساد الإدارة في الدول التي لم تنضج سياسياً وخصوصاً دول العالم الثالث[2] فإن القاعدة العامة نجد لها استثناءاً كما يرى بعض الفقه بالنسبة للوظائف ذات الطابع السياسي كوظائف المحافظين أو الوظائف الكبرى بالدفاع الوطني كوظائف كبار القادة العسكريين فلذلك يمكن للحكومة إصدار قرارات تعيين في الوظائف ذات الطابع السياسي وكذلك العزل من تلك الوظائف ولا تعتبر قراراتها في هذا الشأن مشوبه بعيب إساءة استعمال السلطة ومرجع ذلك هو طبيعة ومقتضيات تلك الوظائف حيث لا بد فيها من الالتزام بسياسة الحكومة والعمل على تنفيذها[3].

---

(1) محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1953/47 عدد مجلة نقابة المحاميين العدد الأول السنه3 ، ص7، سنة 1954.

(2) العبادي، محمد وليد- القضاء الإداري-الجزء الثاني- الوراق- للنشر والتوزيع-عمان-الأردن، الطبعة الأولى - 2008، ص 564.

(3) خليفة - عبد العزيز - الانحراف بالسلطة كسبب لإلغاء القرار الإداري - مرجع سابق، ص 178 - 179.

عدم احترام الإدارة للأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به يجعل القرار الإداري الصادر بناءاً على ذلك مشوباً بعيب مخالفة القانون[1] لكن هناك بعض الحالات يكون من الصعب أن توصف بأنها مخالفة للقانون لأن الإدارة قد تتحايل على الأحكام القضائية بحيث تتهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر ففي هذه الحالة تعتبر قراراتها مشوبه بعيب إساءة استعمال السلطة[2]، وكان موقف القضاء الإداري المصري والأردني واضحاً في إلغاء القرارات الإدارية التي تصدرها الجهة الإدارية للتحايل على تنفيذ الأحكام القضائية ومن هذه الأحكام حكم المحكمة الإدارية العليا التي ألغت قراراً للجهة الإدارية تحايلت فيه على تنفيذ حكم قضائي صادر لصالح أحد الموظفين فبعد صدور حكم القضاء بإلغاء قرار فصل هذا الموظف إذ بالإدارة تضعه في مرتبة أدنى من وظيفته السابقة ثم إنها لا تكتفي بذلك بل إنها بعد رفع الموظف دعواه طالباً إعادته لوظيفته بمرتبته ودرجته بادرت إلى إصدار قرارها بتسريحه من الخدمة مرة أخرى مستندة في هذا التسريح إلى أسباب لا تخرج في مضمونها عن الأسباب التي استندت إليها في قرارها الأول وعليه انتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الإدارة المشوب بالانحراف بالسلطة[3].

ومن تطبيقات قضاء محكمة العدل العليا الأردنية لهذه الصورة قولها"... إذا كان إجـــراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها هو تنفيذ صوري لحكم محكمة العـــدل العليـــا القاضي بإلغاء قرار نقلة وكان قرار إحالته على التقاعد قد صدر تحاشياً للتنفيذ الـــسليم لحكـــم المحكمة وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد – فيكون قرار الإحالـــة على التقاعد المطعون فيه حقيقاً بالإلغاء.... [4].

---

[1] فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة – مرجع سابق، ص 821.

[2] عبد الله، عبد الغني بسيوني – القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 280.

[3] المحكمة الإدارية العليا رقم القضية 10 سنة، ومجموعة أحكام السنة العامة قاعدة 127 – ذكره خليفة ، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة– مرجع سابق، ص 185.

[4] محكمة العدل العليا رقم 59 / 67 مجلة نقابة المحامين العدد/10– 12 لسنة 1967م ص1071. .

المبحث الثاني

ماهية قاعدة تخصيص الأهداف:

تمهيد:

الإدارة حينما تصدر القرارات الإدارية فإن الهدف من وراء إصدار هذه القرارات هو تحقيق المصلحة العامة والخير المشترك للمجتمع لكن في حالات كثيرة يحدد المشرع للإدارة أهدافاً معينة يجب عليها العمل على تحقيقها واستهدافها وهي في سبيل اتخاذ قراراتها عند ممارستها لنشاطها الإداري[1] فإذا أوجب المشرع على الإدارة أن تتغيا هدفا محدداً في إصدار قراراتها فإنه يتوجب على الإدارة وهي تمارس نشاطها الإداري في صورة قرارات إدارية أن تستهدف هذا الهدف المخصص الذي عينه وحدده القانون والذي يعتبر قيداً على الإدارة في اتخاذها لقراراتها فإذا حادت الإدارة عن تحقيق هذا الهدف وحققت بقرارها هدفاً آخر غيره تكون قد انحرفت في استعمال سلطتها وذلك لمجانبتها للهدف الخاص الذي عينه المشرع ويكون قرارها هذا معيباً حتى ولو كان الهدف الذي تغياه القرار لا يتعارض و الصالح العام[2] .

---

(1) خليل، محسن – القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 537.

(2) العقيلي – إبراهيم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية– مرجع سابق، ص 152.

المطلب الأول

تعريف قاعدة تخصيص الأهداف.

إذا كانت القاعدة العامة أن القرارات الإدارية جميعها يجب أن تستهدف تحقيق المصلحة العامة فإن هناك قاعدة تضاف إليها وتكملها وتقضي بوجوب استهداف القرارات الإدارية تحقيق الأهداف المخصصة التي عينها المشرع في المجالات المحددة لها[1] لكن ما هو تعريف قاعدة تخصيص الأهداف ؟؟؟.

تذهب بعض الآراء إلى أن قاعدة تخصيص الأهداف تعني وجوب التزام الإدارة في نشاطها تحقيق هدف معين أو محدد والوصول إلى ذلك الهدف باستعمال الوسائل المشروعة المحددة فلا يجوز للإدارة الخروج عن الهدف المخصص لتحقيق هدف آخر ولو كان في إطار المصلحة العامة أو تحقيق الهدف المخصص باستعمال وسائل أخرى غير تلك التي تم تحديدها" [2].

ورأى آخرون أن القرار الإداري يكون مشوباً بالانحراف بالسلطة في هذه الحالة كلما كان الباعث على اتخاذه هو تحقيق هدف غير الذي أراده المشرع حين منح الإدارة السلطة في اتخاذ هذا القرار بالذات ولا يهم بعد ذلك أن يثبت أن الإدارة كانت تهدف من القرار الذي اتخذته تحقيق المصلحة العامة ما دامت هذه المصلحة غير المصلحة التي حددها المشرع"[3].

---

[1] خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 193 .

[2] شاكر، خالد لفتة– تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مجلة القانون المقارن – صادرة عن جمعية القانون المقارن العراقية – العدد 33- 2003 م ص 87.

[3] عبد الوهاب، محمد رفعت، القضاء الإداري – الكتاب الثاني – مرجع سابق، ص ت225 – 226.

وفي مجال تعريف القضاء الإداري لقاعدة قاعدة تخصيص الأهداف ترى محكمة العدل العليا "إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون... [1].

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري المصرية " إن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق بالقرار الإداري ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الانتقام أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية أو غير ذلك بل يتحقق هذا العيب أيضاً إذ صدر القرار مخالفاً لروح القانون فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري معين وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب بل أيضاً الهدف الخاص الذي عينه القانون عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له فإذا خرج القرار عن هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها كان القرار مشوباً بعيب الانحراف ووقع باطلاً "[2] .

وقد تابع القضاء الإداري السعودي القضاء الإداري المقارن في مجال قاعدة تخصيص الأهداف بقوله"... وأن الإدارة ملزمة بالتزام الغرض الذي رسمه المنظم[3] فإذا ما جاوزت هذا الهدف إلى ما عداه ولو كانت حسنة النية أصبحت قراراتها مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة...[4].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 60/ 85 تاريخ 3/26/ 1986م منشورات مركز عدالة .

(2) محكمة القضاء الإداري جلسة 4/22/ 1956م بين 10 ص299، ذكره عكاشة، حمدي ياسين – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – مرجع سابق، ص 1228.

(3) يقصد بالمنظم في القضاء الإداري السعودي وتابعة في ذلك الفقه هو المشرع وسبب عدم الأخذ بلفظه المشرع قولهم أن المشرع هو الله.

(4) المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي رقم 1253 /1/ق تاريخ 1427 هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن الديوان– المجلد الثاني صت 823.

المطلب الثاني

مسوغات قاعدة تخصيص الأهداف.

لقد تزايدت واجبات الدولة المعاصرة بشكل كبير ومضطرد بغض النظر عن الأيدولوجية التي تتبناها ولقد انعكس ذلك على الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وأثر في الفكر القانوني الإداري وتبعا لذلك تغير مفهوم الدولة وتبدل جذرياً عن مفهوم الدولة الحارسة التي تهدف إلى تأمين النظام العام بمدلولاته الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة لتصبح الدولة المتدخلة ثم دولة الرفاه حيث باتت الدولة الحديثة تضطلع بمهمة تأمين تطور ورفاه الأفراد في شتى الميادين من خلال إدارة عمليات التنمية المستمرة والتدخل فيها بشكل مباشرة[1] ، فضخامة الجهاز الإداري في الدولة الحديثة وكثرة وتشابك هيئاته عظم المهام التي يتعين عليه تحقيقها مما يجعل من العسير إن لم يكن من المستحيل على أي عضو من أعضاء هذا الجهاز أن يعمل على تحقيق المصلحة العامة جملة[2]. فحدود المصلحة العامة واسعة جداً وليس من مصلحة حسن الإدارة أن يُترك العضو حراً في داخل نطاق فكرة المنفعة المشتركة بل يجب أن تحدد له الأغراض العامة التي يجب عليه أن يحققها دون غيرها وهذا ما يفعله المشرع عادة فهو لا يكتفي بهذا القيد العام المستمد من فكرة المصلحة العامة بل أنه يضع بين يدي رجل الإدارة اختصاصاً معيناً يجب عليه أن يسعى إلى إخراجه إلى حيز الوجود دون غيره[3] . ومن أجل تمكين الإدارة العامة من القيام بكل هذا الكم الهائل من الوظائف العامة وتقديم خدمات للأفراد من خلال المرافق العامة بشكل فعال وبكفاءة عالية كان لا بد من تقسيم العمل وتأطير مجموعات معينة من خدمات الإدارة العامة ضمن أصناف ونماذج محددة تخضع لمرافق عامة متجانسة

---

(1) الشماط، شوقي كمال الدين – عيب الانحراف بالسلطة– مرجع سابق، ص 144. .

(2) شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 87. .

(3) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 62. .

تديرها كفاءات إدارية متخصصة كما أن قاعدة التخصص الأهداف تأتي انعكاساً لمبدأ التخصيص ومبدأ تقسيم العمل من أجل انجازه بنجاح وبكلفة معقولة [1] .

ثم أن قاعدة تخصيص الأهداف تؤدي دوراً بارزاً في صيانة وحماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم المشروعة فهي ضمانة من ضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة، إذ تمثل قيداً على حريتها وضابطاً هاماً لممارسة سلطتها مما يؤدي إلى تقليص حالات الانحراف بالسلطة خصوصاً في مجال الضبط الإداري والوظيفة العامة وهو أمر يتمخض لمصلحة الأفراد[2] .

إذاً من أجل السعي إلى تحقيق المصلحة العامة والخير المشترك بشكله الأمثل لا بد من تخصيص كفاءات إدارية معينة للعمل على تحقيق جوانب محددة من المصلحة العامة.

وتأسيساً على ذلك فإن المشرع يحدد الهياكل التنظيمية للإدارة على أساسها يوزع السلطات والصلاحيات وينبني على ذلك أن السلطة الممنوحة للموظف العام يوازيها مجال معين من المصلحة العامة. يتعين عليه تحقيقه وعدم خلطه مع مجالات المصلحة العامة الأخرى. فالقانون عين له هدفاً فإن هو استخدم هذه السلطة للوصول إلى هدف آخر ولو كان يحقق المصلحة العامة فإن قراره يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[3] .

---

(1) الشماط، شوقي كمال الدين– عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 144 .

(2) شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 88.

(3) الغويري – أحمد عودة – قضاء الإلغاء في الأردن – مرجع سابق، ص 388.

المطلب الثالث

مصادر قاعدة تخصيص الأهداف:

لا بد لكل منظمة من غرض في حياتنا الاجتماعية وهذا شرط جوهري وعليه فلا يمكن لأية هيئة جماعية ولا لأية شركة أو جمعية أو مؤسسة أن توجد من غير هذا الهدف المحدد، وعلى ذلك فهذا الهدف أو الأهداف المحددة للوظيفة الإدارية هي في نفس الوقت حدود للسلطات الممنوحة للإدارة[1]. لكن السؤال الحقيقي هو كيف يمكننا معرفة الأهداف المخصصة للإدارة ؟ أو بمعنى آخر ما هي مصادر قاعدة تخصيص الأهداف؟

الهدف المخصص الإدارة يمكن أن يحدد ويعرف أما صراحة أو ضمناً وهي كالآتي:

أولاً: أن تحدد الأهداف المخصصة للأعمال الإدارية عن طريق النص الصريح للقانون فيكون المشرع قد أفصح عن الغرض الخاص للقرارات الإدارية فلا تجوز مخالفة هذا الغرض الخاص ولو لتحقيق المصلحة العامة[2]، فقد ينص المشرع صراحة على الأهداف المخصصة التي يجب على الإدارة أن تستهدفها مثل: قوانين الضبط الإداري التي تخول الإدارة اتخاذ إجراءات الضبط لأهداف خاصة مثل: حماية الآثار أو تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية المخصصة المتعلقة بالمصلحة العامة مثل: الاستيلاء على بعض الأموال الخاصة في أوقات الأزمات[3].

ثانياً: يمكن معرفة الهدف المخصص من روح التشريع وقصد المشرع ولو لم يعلن عنه وللقاضي في هذا سلطة تقديرية واسعة فيعمد إلى التفسير ليبين قصد المشرع ويستعين بالأعمال التحضرية والمذكرات الإيضاحية والمناقشات التي تمت حول التشريع والبحث عن الإرادة الضمنية للمشرع بكل الوسائل الممكنة[4].

---

(1) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة– مرجع سابق، ص 25.

(2) شاكر، خالد لفتة– تخصيص الأهداف في العمل الإداري– مرجع سابق، ص 88.

(3) البدوي، إسماعيل – القضاء الإداري – الجزء الرابع – دار النهضة العربية– القاهرة – مصر– بلا طبعة – 1999 ص 274.

(4) الطماوي، سليمان– نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 75 . شاكر، خالد لفتة، تخصيص الأهداف في العمل الإداري– مرجع سابق، ص 89.

ثالثاً: إن طبيعة الاختصاص المقرر والمخول للجهة الإدارية وطبيعة السلطة والعمل الوظيفي الذي تتولاه الجهة الإدارية قد يستنبط منه الأهداف المخصصة[1] مثل: سلطة الضبط الإداري فإنها تستهدف بطبيعتها: الحفاظ على النظام العام وحماية الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة ومثل: سلطة تأديب الموظفين العموميين فإنها تستهدف بطبيعتها: عقاب الموظفين الذين يقترفون جرائم تأديبية ويرتكبون إخلالاً بواجباتهم الوظيفية ومثل: القرارات التي تصدر بنقل الموظفين من عمل إلى عمل آخر أو من مكان إلى مكان آخر فإنها تستهدف أغراضاً محدده تتعلق بالمصلحة العامة وحُسن سير العمل بإطراد وانتظام ولا تستهدف العقوبة على المخالفات الإدارية [2].

وفي ذلك تقول محكمة القضاء الإداري " إن قرار الترقية – كأي قرار آخر – يجب أن يتغيأ الصالح العام ... وإنه ولئن كان المشرع لم يحدد هدفاً مخصصاً على السلطة الرئاسية بوزارة التربية والتعليم أن تتغياه عندما تترخص بسلطتها الإدارية في إصدار قرارات الترقية فإن الصالح العام كركن من أركان القرار الإداري يرتبط لديه بالعمل الوظيفي الذي تتولاه الوزارة وهو إدارة مرفق التربية والتعليم وإذا كانت السياسة العامة للدولة قوامها تدبير الحياة المستقرة الهادئة والميسر لأفراد شعب الجمهورية .... ولا تذهب معه الوزارة إلى حد أن تتخذ من تحقيق هذا الهدف في الحالات الفردية غاية لقراراتها الإدارية منحرفة عن الهدف الأساسي الذي يرتبط بمرفق التربية والتعليم وإلا كان قرارها مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة..."[3]

---

[1] خليفة، عبد العزيز – عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 194 .

الطماوي، سليمان – نظرية التعسف – مرجع سابق، ص 75.

شاكر، خالد لفتة– تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 89.

[2] البدوي – إسماعيل – القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 276.

[3] محكمة القضاء الإداري–رقم565 للسنة العشرين بجلسة 3 من يوليو سنة 1969، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري في ثلاث سنوات ص 780، ذكره البدوي، إسماعيل – القضاء الإداري – المرجع السابق – ص 276.

الفصل الثاني

صور انحراف الإدارة عن الهدف المخصص

المبحث الأول: انحراف الإدارة في مجال الضبط الإداري.

المبحث الثاني: انحراف الإدارة في مجال الوظيفة العامة.

المبحث الثالث: انحراف الإدارة في مجالات أخرى

الفصل الثاني

صور الانحراف عن الهدف المخصص

تمهيد:

القاعدة العامة أن جميع الأعمال الإدارية لا بد أن تكون الغاية منها تحقيق الصالح العام والخير المشترك للجميع لأن أساس مشروعية أي سلطة اجتماعية يكمن في تحقق المصلحة العامة والأعمال الإدارية ليست غاية في ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق هذا الهدف. لكن هذه القاعدة تتسم بالمرونة والاتساع مما جعل المشرع لا يكتفي في كثير من الأعمال الإدارية بتحقيق المصلحة العامة بل يخصص هدفاً معيناً يجعله نطاقاً لعمل إداري فحينها يجب ألا يستهدف القرار المصلحة العامة في نطاقها الواسع بل يجب على جهة الإدارة أن تستهدف الهدف المخصص تطبيقاً لقاعدة تخصص الأهداف فإذا حادت عن الغاية المخصصة التي حددها القانون كان عملها معيباً بعيب إساءة استعمال للسلطة. ويتجلى انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف، في صورتين:

الصورة الأولى: يسعى رجل الإدارة لتحقيق غرض يتعلق بالصالح العام لكن لم يكلفه القانون بتحقيقه " إنحراف الإدارة عن الهدف المخصص"

الصورة الثانية: أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيق الهدف المخصص بوسائل غير الوسائل التي أوجب عليه القانون إتباعها ولتوضيح ما تقدم فقد أفردنا هذا الفصل لبيان

الصورة الأولى المتمثلة بإنحراف الإدارة عن الهدف المخصص، وذلك في مباحث ثلاثة:

المبحث الأولى: انحراف الإدارة في مجال الضبط الإداري.

المبحث الثاني: انحراف الإدارة في مجال الوظيفة العامة.

المبحث الثالث: انحراف الإدارة في مجالات أخرى.

وأما الصورة الثانية:وهي انحراف الإدارة بالإجراءات فقد خصصنا لها الفصل الثالث إن شاء الله.

المبحث الأول

انحراف الإدارة في مجال الضبط الإداري

الضبط الإداري وظيفة من أهم وظائف الدولة فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظم وصيانة الحياة الاجتماعية وتعتبر ضرورية ولازمة للمجتمع إذ بدونها تعم الفوضى ويسود الاضطراب ويختل توازن المجتمع وقد ازدادت أهمية الضبط الإداري مع ازدياد تدخل الدولة في جميع نواحي النشاط الفردي[1].

ويعرف الضبط الإداري بأنه: حق الإدارة في فرض بعض القيود على حقوق وحريات الأفراد بهدف حماية النظام العام بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة[2].

يتضح لنا من التعريف السابق أن سلطات الضبط الإداري مقيدة بتحقيق هدف مخصص وهو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية الثلاثة من أمن عام وصحة عامة سكنية عامة، فإذا كان الهدف من الإجراء الضبطي حماية النظام العام في أحد عناصره فإن الإجراء يكون مشروعاً وأما إذا انحرفت سلطات الضبط الإداري عن هذا الهدف المخصص لها وأرادت تحقيق أهداف أخرى غير الهدف المخصص وهو الحفاظ على النظام العام ففي هذه الحالة تكون إجراءاتها الضبطية مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة[3].

فلذلك نرى أن أغراض الضبط الإداري هي أهداف مخصصة لا يجوز للإدارة أن تخرج عنها، نحو تحقيق أغراض أخرى و إلا كان تصرفها في هذا الخصوص مشوباً بعيب

---

(1) أبو الخير، عادل السعيد، البوليس الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية. الطبعة الأولى 2008م، ص7.

(2) مشرف، عبد العليم عبد المجيد، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام وأثره على الحريات- دار النهضة العربية، مصر، القاهرة، 1998م، ص 12.

(3) شاكر، خالد لفتة، تخصيص الأهداف في العمل الإداري، مرجع سابق، ص 91.

إساءة استعمال السلطة لمخالفته للأهداف المخصصة حتى ولو كان الهدف الذي تم تحقيقه لا يجانب المصلحة العامة.

إن الإجراءات الضبطية والسلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري هي الأرض الخصبة التي يمكن من خلالها التدليل على أهمية قاعدة تخصيص الأهداف وإن أكثر حالات مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف ترجع إلى انحراف الإدارة بسلطات الضبط الإداري.

ولتوضيح انحراف الإدارة عن الهدف المخصص في مجال الضبط الإداري فقد أفردنا هذا المبحث لبيان هذه الصورة وذلك مطالب ثلاثة كما يأتي:

المطلب الأول: انحراف الإدارة في استخدام سلطة التراخيص.

المطلب الثاني: استعمال سلطة الإدارة لفض نزاع مدني.

المطلب الثالث: إجبار الأفراد على تصرف معين.

المطلب الرابع: انحراف الإدارة لمصالح مالية.

المطلب الأول: انحراف الإدارة في استعمال سلطة الترخيص

يتطلب التنظيم الضبطي في بعض صوره الحصول على إذن سابق قبل ممارسة النشاط ويرجع ذلك إلى ضرورة تمكين الإدارة من التدخل مقدماً في كيفية القيام ببعض الأنشطة وهي التي ترتبط بكفالة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة وذلك لتمكين الجهات الإدارية من اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية المجتمع من الخطر الذي قد يترتب على ممارستها في كل حالة على حده تبعاً لظروفها من حيث الزمان والمكان[1]، وعرف الترخيص بأنه " قيام جهة الإدارة بالتحقق من أن النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمن أي مخالفة للقانون أو لمقتضياته وأنه لا يترتب عليه أية أضرار بالمجتمع[2]. أما المحكمة الإدارية العليا المصرية فقد عرفت الترخيص بقولها " تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهو تصرف مؤقت بطبيعته بحكم كونه لا يرتب حقاً نهائياً كحق الملكية، بل يخول المرخص له مركز قانوني مؤقت يرتبط حقه في التمتع به وجوداً وعدماً بأوضاع وظروف وشروط وقيود يترتب على تغييرها أو انقضائها أو الإخلال بها أو مخالفتها جواز تعديل أوصاف هذا الترخيص أو سقوط الحق فيه بتخلف شروط الصلاحية للاستمرار في الانتفاع به أو زوال سبب منحه أو انقضاء الأجل المحدد له أو تطلب المصلحة العامة ذلك... [3].

فالإدارة تقوم بمنح الترخيص لكل من توافرت فيه الشروط المطلوبة للحصول عليه وأما بالنسبة إلى إلغاء أو سحب الترخيص فإن للإدارة سلطة تقديرية وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية.

---

(1) مشرف، عبد العليم – دور سلطات الضبط الإداري – مرجع سابق، ص137.

(2) أبو الخير، عادل السعيد، البوليس الإداري – مرجع سابق، ص222

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 7516 لسنة 45 من تاريخ 2002 /3/2م الموسوعة القضائية الحديثة- الجزء الثالث- إعداد شريف الطباخ، مرجع سابق، ص 29.

" أنه مما يجدر التنبيه إليه أن من المبادئ المسلمة أن الترخيص الصادر من جهة الإدارة إنما هو تصرف إداري يتم بالقرار الصادر بمنحه وهو تصرف مؤقت بطبيعته قابل للسحب أو التعديل في أي وقت اقتضت المصلحة العامة ذلك ويقع هذا السحب أو التعديل غير قابل للإلغاء متى تم وفقاً لمقتضيات المصلحة ولم يكن مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وسواء في ذلك أكان الترخيص مقيداً بشروط أو محدداً بأجل فالترخيص لا يكسب صاحبه أي حق يمتنع معه على الإدارة سحبه أو إلغاءه أو تنظيمه أو الحد منه طبقاً لسلطتها التقديرية وفقاً لواجبات المصلحة العامة وبغير تعسف"[1].

يتبين من الحكم السابق أن سلطة الإدارة التقديرية ليست مطلقة من كل قيد بل يحدها أن تكون دواعي السحب للمصلحة العامة و أن لا يكون التعديل أو السحب مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، إن هيئات الضبط الإداري وهي تمارس سلطتها التقديرية قد تنحرف بمنح الترخيص أو إلغاءه أو سحبه والقضاء الإداري يكون لها بالمرصاد ليلغي هذه القرارات ويلاحظ أن قرارات الضبط الإداري تخضع لرقابة قضائية واسعة تتجاوز نطاق الرقابة العادية التي يمارسها القضاء الإداري على سائر القرارات الإدارية ويرجع السبب في ذلك إلى خطورة قرارات الضبط الإداري وانعكاسها المباشر على حقوق الأفراد وحرياتهم العامة و من هذا المنطلق تخضع هذه القرارات لرقابة شديدة وصارمة من جانب القضاء الإداري.

وفي حكم لمحكمة العدل العليا تقول " إن سلطة لجنة السير المركزية هي سلطة تقديرية في رسم سياسة السير العام وتنظيم خطوط سير المركبات وتحديد عدد المركبات لكل خط سير متوخية الصالح العام ولا معقب على سلطتها هذه ما دام لم يرد في البينات المقدمة أنها قد

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 7516 لسنة45-تاريخ 2002/3/2م الموسوعة القضائية الحديثة في أحكام المحكمة الإدارية العليا عن إنشاءها وحتى الآن- الجزء الثالث- إعداد شريف الطباخ-مرجع سابق-ص29.

انحرفت بسلطتها عن مراميها وأهدافها التي حددها القانون أو قصدت غاية تجانب المصلحة العامة أو أنها أخلت بمبدأ المساواة"[1].

ومن التطبيقات القضائية على رقابة القضاء لسلطة الإدارة في استعمال سلطة التراخيص. حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي جاء فيه" ... وفي حالة وجود خطر داهم على الصحة العامة أو الأمن العام نتيجة إدارة المحل بدون قرار مسبب يغلقه كلياً أو جزئياً وفقاً للمادة 12 من القانون المشار إليه ولما كان تقرير اللجنة الفنية بالمجلس الشعبي قد جاء فيه أن الأرضية الخاصة بالوكالة ترابية نظيفة ومرشوشة والمبنى مطلي حديثاً بالجير ومورده المائي من المصدر الحكومي ويوجد بها خزان للصرف الصحي وليس به طفح حسبما هو ثابت من المحضر رقم 2226 لسنة 1981 م وقد أوصت بعمل دكة للأرضية وطبقه صماء إسفلتيه ولم يرد في محضر المعاينة أن في وجود الوكالة أو الاستمرار في إدارتها أي خطر على الصحة العامة فيكون القرار المطعون فيه قد استند على سبب غير موجود في الواقع وهو ما يصمه بالبطلان.. "[2].

يلاحظ أن الجهة الإدارية في هذا الحكم قد أغلقت مكان لتربية الحيوانات متذرعة ومسببة قرارها بأن هذه الزريبة تضر بالصحة العامة لكن رقابة القضاء الشديدة بينت أن هذا السبب غير صحيح بناء على قرار اللجنة الفنية التي خرجت ورأت المكان وأقرت أنه لا يضر بالصحة العامة مما أدى إلى إلغاء قرار إغلاق الوكالة.

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 98/160، المجلة القضائية، رقم7تاريخ 1998ص630، ومنشور على مركز عدالة.

(2) المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1635 لسنة30 تاريخ 1987م – الموسوعة القضائية الحديثة – إعداد شريف الطباخ الجزء 3، مرجع سابق، ص 54.

وفي حكم آخر تقول يتعلق الترخيص ببناء كنيسة:" إذا كان ما ساقته الوزارة تبريراً للقرار المطعون فيه هو خشية الفتنة لاحتمال حدوث احتكاك بين المسلمين والأقباط فإنه قول غير سديد ذلك أنه ليس هناك أحياء خاصة بالأقباط وأخرى خاصة بالمسلمين بل أنهم جميعاً يعيشون جنباً إلى جنب... ومع ذلك فلم تقع الفتنة أو حصل من إجراء هذا أي إخلال بالنظام أو الأمن وهذا راجع إلى سماحة الدين الإسلامي والتفهم والواعي لحرية العقيدة... والمكان الذي ستقام الكنيسة موضوع النزاع يقع في منطقة بها كنائس لطوائف أخرى أقل عدداً من طائفة الأقباط الأرثوذكس وعلى مقربة من الكنيسة المراد إقامتها وأن الشكويين اللتين قدمتا للإعتراض على بناء هذه الكنيسة قد انحصر فيها على الجرس الذي سيدق فيها مما يتسبب عنه إزعاج وبعد أن وضح للشاكين حقيقة الأمر بالعمل على منع أي إزعاج تنازلوا عن شكواهم على النحو السابق ذكره، هذا إلى أن الكنيسة المراد إقامتها تقع في قسم أول بورسعيد وهو خالٍ من كنائس لطائفة الأقباط الأرثوذكس ويبلغ عددهم في هذا الحي حوالي 4 آلاف... وأن مجموع أفراد الطائفة المذكورة في مدينة بورسعيد حوالي تسعة آلاف لكل ما تقدم يكون القرار الصادر بعدم الترخيص في إقامة الكنيسة على المكان الصادر بشأنه قرار من مجلس الوزراء قد صدر مخالفاً للقانون وبناءاً على أسباب لا تؤدي إلى المنع أو عدم الترخيص بإقامة الكنيسة المذكورة"[1] الجهة الإدارية سلطتها في منح أو رفض التراخيص سلطة تقديرية لا معقب عليها في ذلك ما لم تسئ استعمال سلطتها والجهة الإدارية في الحكم السابق منعت أصحاب المصلحة من منحهم الترخيصة لبناء كنيسة وقد بررت ذلك خوفاً وخشية من وقوع فتنة بين المسلمين والمسيحيين لكن الواقع على خلاف ما بررت الحكومة مما جعل المحكمة الإدارية العليا تحكم بإلغاء القرار.

---

(1) المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1416 لسنة7 تاريخ 1964م الموسوعة القضائية الحديثة-الجزء الثالث-إعداد شريف الطباخ ص 84.

وأما عن اتجاه محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الصدد فهي تتشدد في مراقبه الإدارة في استخدام سلطتها في إلغاء الترخيص لما في ذلك من حقوق متعلقة بها للأفراد، وهي لا تألوا جهداً في إلغاء القرارات الإدارية الصادرة بسحب الترخيص متى تبين مخالفتها للهدف المخصص ومن أحكامها في حكم لها حديث نسبياً قولها"..... وعليه وحيث أن المستدعي ضده (أمين أمانة عمان الكبرى) قد أفصح عن السبب الذي استند إليه في قراره المشكو منه والمتضمن إلغاء وسحب الترخيص المهني وهو وجود دراسة على الموقع لما للموقع من تشويه وتأثير سلبي على المنطقة المحيطة وكذلك وقوع حوادث دهس حوله بما أن هذا السبب الذي استند إليه المستدعي ضده لم يرد عليه نص في قانون رخص المهن لمدينة عمان وتعديلاته رقم 20 لسنة 1985م بالتالي يكون السبب الذي استند إليه القرار المطعون فيه غير صحيح ويكون هذا القرار مخالفاً للقانون حقيقاً بالإلغاء(1) ".

وفي حكم آخر تقول" بما أن مساعد رئيس النيابة العامة الإدارية أفصح عن سبب صدور القرار المشكو منه الأول وهو أن المستدعية تمارس أعمال القوادة والبغاء من خلال الصالون المرخص باسمها وأنها تقوم باستخدام سيارتها الخاصة لإحضار الفتيات لممارسة أعمال الرذيلة ... حددت المادة (39) من قانون السير الشروط التي يجب توفرها فيمن يطلب الحصول على رخصة سواقة وليس من بينها عدم ممارسة أعمال البغاء والقوادة... فإن القرار المشكو منه يكون قائماً على سبب مخالف للقانون ويستوجب الإلغاء" (2).

في الحكم السابق يلاحظ أن الجهة الإدارية رفضت منح المدعية من الحصول على رخصة قيادة رغم استيفائها جميع الشروط الواردة في المادة 39 من قانون السير ما توافره فيها

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية 488/ 2008 مجلة نقابة المحامين العدد 7، 8، 9، 2008م، ص 1145.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 382 / 2000، 13/ 12/ 2000 منشورات مركز عدالة، والمنشور على المجلة القضائية رقم 12/ تاريخ 1/1/ 2000م، ص 297.

إلا أن الجهة الإدارية منعتها من الحصول على رخصة قيادة لأنها تمتهن مهنة البغاء وأن عدم القيام بهذه الأفعال غير منصوص عليه في الشروط التي يجب توافرها لطالب الترخيص فكان رفض التجديد والقرار ، المشكو منه حقيقاً بالإلغاء.

وذهبت المحكمة ذاتها في حكم آخر إلى أنه " لا يوجد في شروط ترخيص أو تجديد ترخيص المقالع نص يخول مجلس سلطة المصادر الطبيعية أن يرفض الترخيص أو تجديده إذا كان المقلع قريباً من مقلع الشركة العامة للتعدين أو للمحافظة على أموال شركة تساهم الحكومة بـ 51% من رأسمالها... " [1].

القضاء الإداري السعودي فعلى حداثة نشأته فهو الآخر لم يدخر جهداً في إلغاء القرارات الإدارية المشوبة بإساءة استعمال السلطة فيما يتعلق بالتراخيص ومن أحكامه في هذا الصدد".. وحيث أن من المتفق عليه قضاءً أن القرار الإداري يجب أن يقوم على الأسباب التي تبرره وأن للقضاء الإداري أن يتحرى حظه من الصحة في أسبابه وأن له حق الرقابة على تلك الأسباب لمعرفة مدى صحتها من الوجهة الواقعية ومن جهة مطابقتها للنظام نصاً وروحاً... ولما كان الثابت أن ورشة المذكور تقع خارج النطاق العمراني لمحافظة الحناكية حسب إفادة المهندس المختص ببلدية الحناكية، وأنها لا تدخل ضمن المخطط المعتمد إلا عند تنفيذ المرحلة الخاصة منه كما أنها لا تقع بجوار المخططات السكنية وإنما تقع على الطريق العام فلا محل لمقولة إن ثمة ضرراً على الصحة العامة أو إقلاقاً لراحة المواطنين فضلاً عن أن وجود مثل هذه الورشة على الطريق العام فيه تحقيق لمصلحة سالكي ذلك الطريق عند الحاجة إليها.... وحيث أن الثابت أن الورشة قد استكملت جميع شروطها النظامية الواجب توافرها لتجديد التصريح وأن المدعى عليها لم تبنى قرارها محل الطعن على أسباب جديدة صحيحة وبالتالي فلا

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 26/ 1979م تاريخ 1/1/ 1980 منشورات مركز عدالة.

مندوحة من إلغائه والحكم بإلزامها بتجديد الرخصة السابق لها إصدارها.. (1) الجهة الإدارية في الحكم السابق استندت في إلغاء ترخيص المدعي إلى أن ورشته كانت داخل المخطط العمراني ونتج عن ذلك إضرار المواطنين بينما تبين للمحكمة أن الورشة خارج النطاق العمراني ولا تشكل ضرر صحياً أو خلالاً براحة المواطنين.

المطلب الثاني

استعمال سلطة الإدارة لفض نزاع بين الأفراد

السلطات الثلاث في الدولة لكل واحدة منها اختصاص يتعين عليها التزامه حتى يوصف عملها بالمشروعية وقد خص المشرع السلطة القضائية بالفصل في المنازعات الفردية وحسم هذه المنازعات بحكم قضائي تنفيذه ملزم للكافة[2]، فعندما يقوم رجال الإدارة ورؤساء الوحدات الإدارية باستعمال سلطتهم لفض نزاع مدني بين الأفراد رغبة في استتباب الأمن وحسم المنازعات والتخفيف عن كاهل القضاء ورغم أن هذه الأهداف تقع في نطاق المصلحة العامة إلا أن القضاء الإداري لم يتردد في إلغاء هذا النوع من القرارات الصادرة عن الجهة الإدارية[3]. الإدارة يدفعها الدافع النبيل إلا أن هذا الدافع مهما كانت نبله لدى الإدارة لا يغطي عيب إساءة استعمال السلطة والسبب في عدم مشروعية عمل الإدارة في قراراتها المتعلقة بفض المنازعات المدنية إلى أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له لانحرافها عن أغراضها القانونية إضافة إلى اعتداء الإدارة على اختصاص السلطة القضائية [4].

---

(1) ديوان المظالم السعودي–رقم2071/1/ ق سنة 1424هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن الديوان – المجلد الثالث – مرجع سابق، ص961.

(2) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 210.

(3) شاكر، خالد لفتة– تخصيص الأهداف في العمل الإداري– مرجع سابق، ص 95.

(4) الشماط، شوقي كمال– عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 156.

كما أن الإدارة من حيث تكوينها وطبيعة عملها في نشاطاتها غير مؤهلة أصلاً لفض النزاعات ذات الصبغة المدنية التي تنشأ بين الأفراد وإن القضاء هو الأولى بممارسة هذا الدور لما يتمتع به من حيدة ونزاهة واستقلال وأدوات تهيئة على أداء أدوار تفتقدها الإدارة[1]. فلذلك إذا استعملت الإدارة الصلاحية الممنوحة لها قانوناً، ليس من أجل تحقيق الهدف الذي توخاه المشرع من منحها هذه الصلاحية ولكن من أجل فض نزاع ذي صفة شخصية بين طرفين متنازعين كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[2]، وكان مصيره الإلغاء القضائي، هناك من الأراء من تذهب إلى أن العيب الذي يلحق القرار الإداري إذا ما استعملت سلطتها لفض منازعات بين الأفراد يصل إلى حد الانعدام إذ لا يجوز للإدارة أن تمارس اختصاصات قضائية من غير تخويل صريح من المشرع[3].

ولقد عد القضاء الإداري الأردني والمقارن القرارات الإدارية التي تصدر بقصد هو فض منازعات مدنية بين الأفراد غير مشروعة ومشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة ومن الأمثلة، على ذلك حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها " قد بان للمحكمة أن المصلحة العامة اقتضت إنشاء خط تنظيم في الشارع الواقع عليه منزل المدعي، وحيث أن هذا التنظيم قد تخلفت عنه القطعة موضوع النزاع فأصبحت من الأملاك الخاصة التي يصح التصرف فيها ويكون للمالك المجاور لها حق الشفعة العادي المقرر في القانون المدني للجار الملاصق ومن حيث إن البلدية قد صدر عنها فعلاً للمدعي وعداً بالبيع وأنه بعد صدور هذا الوعد زاحمته عائلة أخرى وانتهى الأمر بصدور القرار المطعون فيه بإلغاء زوائد التنظيم المذكورة وإعادتها للشارع

---

(1) خليفة، عبد العزيز- الانحراف بالسلطة - مرجع سابق، ص 210.

(2) النده، حنا إبراهيم- القضاء الإداري في الأردن - جمعية عمان المطابع التعاونية للأردن - عمان، بدون طبعة سنة 1977م، ص 461.

(3) شاكر، خالد لفتة، تخصيص الأهداف في العمل الإداري - مرجع سابق، ص 95.

مما يحدث فيه فجوة وإنبعاجاً لا يتفق مع التنظيم ومن حيث أن هذا التصرف قد يؤدي إلى فض المنازعة والتزاحم بين جارين بشأن شراء الأرض أو الانتفاع بها إلا أنه لا يدخل ضمن وظيفة البلدية فض المنازعات الخاصة أو صيانة الأمن بل إن وظيفتها هي التنظيم الهندسي للمدينة"[1].

المحكمة انتهت في الحكم السابق إلى إلغاء القرار الإداري الذي كان الهدف منه هو فض النزاع بين الجارين بينما كان هدفها المخصص الذي انحرفت وحادت عنه هو التنظيم الهندسي للمدينة. قد سارت محكمة العدل العليا الأردنية على نهج القضاء الإداري المصري في هذا الصدد فقررت في حكم لها بقولها " إن الصلاحية المخولة للحكام الإداريين من قبل رئيس الوزراء بمقتضى أمر الدفاع رقم 7 لسنة 1971 م هي الحفاظ على السلامة العامة وليس لفض المنازعات الفردية المتعلقة بالحقوق الشخصية والتي أناط الدستور أمر الفصل بها للمحاكم وأن تصدي مساعد محافظة العاصمة لتوقيف المستدعي لأنه لم ينفذ أمر دفع مبلغ من المال لزوجته يتجاوز الغاية المقصود بالمادة 9 مكررة من نظام الدفاع رقم 2 لسنة 1939 م"[2].

وفي حكم آخر تقول" إن رغبه المؤجر في تخلية المأجور من المستدعي المستأجر لانتهاء مدة الإجارة، وإن وجود مشاحنات فيما بين المستأجر وجيرانه هي أسباب لا تمت بصلة إلى أسباب السلامة العامة ولهذا لا يجوز استعمال أنظمة الدفاع وتعليمات الإدارة العرفية لإخراج المستأجر من المأجور"[3].

---

(1) محكمة القضاء الإداري المصرية رقم626 لسنة، ص474، عكاشة، حمدي موسوعة القرار الإداري- مرجع سابق، ص 1242.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 77/97 ، مجلة نقابة المحامين العدد 3- 4 لسنة1987م، ص302.

(3) محكمة العدل العليا الأردنية رقم 52/21 العدد 3 لسنة1، ص97. ذكره النده، حنا إبراهيم – القضاء الإداري في الأردن- مرجع سابق، ص 461.

وقضت أيضاً" مجرد تمسك المستدعي بحقه في بيع ما يستخرجه من الملح كما يشاء مهما نشأ عن ذلك من خلاف لا يبرر تطبيق أحكام قانون منع الجرائم ما دام لم يرد في البينة ما يدل على أن المستدعي قام بعمل من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالأمن"[1].

المطلب الثالث

منع الإدارة خدماتها عن الأفراد لإجبارهم على تصرف معين[2].

تلتزم السلطات الإدارية تجاه الأفراد بتقديم ما كفله لهم القانون من خدمات متى انطبقت عليهم شروط استحقاقها فالإدارة تكون في هذه الحالة ملزمة بأداء الخدمة وسلطتها في ذلك مقيدة لا تقديرية فإن امتنعت الإدارة عن أداء الخدمة أو تباطأت في أداء الخدمة أيا كان باعثها على ذلك نبيلاً أو خبيثاً فإن عمل الإدارة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة حتى ولو كان دافع هذا السلوك الضغط على شخص لإجباره على أداء ما عليه من أموال للدولة[3].

فعلى سبيل المثال خول القانون إلى السلطات الإدارية المختصة تنظيم منح أو رفض البناء والغاية من منح هذه الصلاحية هو التحقق من أن البناء المراد إنشاؤه يتفق مع مشاريع التنظيم فإذا رفضت سلطة التنظيم إصدار رخصة لأن طالب الترخيص لم يدفع الرسوم المتحققة عليه قانوناً فالقرار يكون مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة لأن القانون نص على طريقة تحصيل هذه الرسوم ولم يمنح القانون سلطة الترخيص صلاحية منع الرخص من أجل استيفاء الرسوم المتحققة وعلى هذا الأساس تكون الأوامر الصادرة بمنع المكلفين بدفع ضريبة الدخل من مغادرة المملكة قبل تسديد الضرائب المتحققة عليهم والقرارات الصادرة بمنع منحهم رخص

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 76/62 العدد 10 لسنة 15 ص4074 ذكره الندة، حنا-القضاء الإداري في الأردن، مرجع سابق، ص 461.

(2) للفائدة في هذا الموضوع انظر: شاكر، خالد لفتة، تخصيص الأهداف في العمل الإداري- مرجع سابق – ص 96، خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص 212.

(3) خليفة عبد العزيز – الانحراف بالسلطة -- مرجع سابق، ص 212.

استيراد هي قرارات مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة لأن قانون ضريبة الدخل قد حدد وسائل تحصيل الضريبة المتحققة على الأفراد ولأن نظام الاستيراد لم يمنح الإدارة صلاحية رفض الترخيص لغايات تحصيل الضريبة المتأخرة[1].

ومن صور انحراف الإدارة في هذه الصورة استخدام سلطة الضبط الإداري لإلزام المتعاقد معها بتنفيذ التزاماته فليس للإدارة على سبيل المثال أن تضفي صفة لائحة ضبط على دفتر من دفاتر الشروط أو أن تصدر لائحة ظاهرها السعي لتحقيق غايات الضبط وباطنها إجبار المتعاقد على تنفيذ العقد فلو فرضنا أن الإدارة أبرمت عقد امتياز إضاءة فالواجب التصرف بصفتها طرفاً في العقد بحيث لو اقتضى الأمر إنزال عقوبة ما على المتعاقد مثل غرامة تأخير أو التنفيذ على حساب المتعاقد أو الفسخ لإهماله أو تأخره عن تنفيذ التزاماته وجب على الإدارة اللجوء للعقوبة الخاصة بالعقود الإدارية دون العقوبات المقررة في حالة استخدام سلطة الضبط[2].

وعلة وصف قرار الإدارة بأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة في الصور السابقة أن الإدارة استعملت سلطتها في غير ما أعدت له حين قصدت صالح عام لم يكلفها القانون بتحقيقه لكون ذلك من اختصاص سلطة إدارية أخرى والهدف من إلغاء قرار الإدارة في هذه الحالة هو إعادة شأن القانون حيث أن في سلامة تطبيقه تحقيق الصالح العام بصورة أكثر شمولاً[3].

ومن التطبيقات القضائية التي ألغت قرار منع الجهة الإدارية خدماتها عن أحد المواطنين لإجباره على القيام بتصرف معين وذلك لانطوائه على إساءة استعمال السلطة حكم محكمة

---

(1) النده، حنا إبراهيم – القضاء الإداري في الأردن – مرجع سابق، ص 459.

(2) الدغيثر، فهد – رقابة القضاء على قرارات الإدارة – مرجع سابق، ص 302.

(3) خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري – مرجع سابق، ص 382.

القضاء الإداري المصرية بقولها " لم يرد بالقوانين واللوائح والقرارات الخاصة بالسيارات ما يسمح للجهات المكلفة بمنح التراخيص الخاصة بها بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص لأصحابها حتى قاموا باستيفاء ما تستلزمه هذه القوانين من شروط للحصول عليها وقاموا بدفع الرسوم المستحقة عنها كما لم يرد بها ما يسمح لهذه الجهات بالامتناع عن تسليم هذه التراخيص تمكيناً لمصالح أو جهات حكومية أخرى من الحصول على رسوم أو مبالغ مستحقة لها قبل أصحاب هذه التراخيص وعلى ضوء ما تقدم يكون قلم المرور قد جانب الصواب بامتناعه عن تسليم المدعي رخصة سيارته بعد أن قام باستيفاء ما يلزم قانوناً لتجديد هذه الرخصة ودفع الرسوم المستحقة عن ذلك ومن ثم يتعين إلغاء الأمر الإداري المطعون فيه"[1] يتبين من الحكم السابق أن قلم المرور استعمل سلطته في منع أو منح إصدار تراخيص سير السيارات ليحل محل الجهة الحكومية الدائنة والتي كفل لها القانون من الوسائل ما يمكنها من استيفاء حقوقها فوقع قلم المرور في تصور خاطئ بأنه جهة حكومية مكلفة بالدفاع عن مصالح باقي الجهات الحكومية.

المطلب الرابع

انحراف الإدارة لمصالح مالية

سلطة الضبط الإداري منحت للإدارة للمحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية ;الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة إلا أن الإدارة قد تستخدم هذه السلطة للتوصل إلى هدف آخر من أهداف المصلحة العامة كتحقيق مصلحة مالية. والمصلحة المالية هدف مشروع

---

[1] حكيم محكمة القضاء الإداري لسنة 8 جلسة 14/ 6/ 1954ص 1539 موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة إعداد عكاشة، حمدي ياسين- مرجع سابق، ص1242.

في حد ذاته ولكنه ليس الهدف الذي قصده المشرع من منح الإدارة سلطة الضبط[1]، ولذلك فإن القضاء يلغي القرار الصادر في مثل هذه الحالة لانحرافه عن الهدف المخصص.

يعد استخدام الإدارة لسلطة الضبط الإداري لتحقيق أهدافها المالية من أخطر صور هذا النوع من الإساءة في استعمال السلطة حيث يصعب على الأفراد اكتشافه فالإدارة تحت ستار أغراض الضبط الإداري تلجأ إلى تحقيق مصلحتها المالية[2].

ومن التطبيقات القضائية في هذا الشأن حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية عيدان الثقاب حيث جاء فيه "أن الحكومة قامت بإغلاق المصانع التي لم تحصل على ترخيص سليم وبالرغم من أن إغلاق تلك المصانع يدخل في نطاق النظام العام إلا أن المجلس ألغى قرار الغلق حيث ثبت لديه أن غايته ليس تحقيق النظام العام وإنما لمساعدة الإدارة مالياً[3].

ومن تطبيقات القضاء الإداري العربي في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث جاء فيه "إلغاء قرار ضبط صادر بإغلاق سوق خاصة يوم الاثنين من كل أسبوع حين ثبت لديها أن القصد منه تحقيق رواجاً لسوق عمومي[4]

في الحكم السابق تبين أن قرار الضبط الإداري خرج من الإطار الذي حدده القانون لإصداره فإن القرار لم يهدف إلى تحقيق الهدف المخصص وهو المحافظة على النظام العام بعناصره التقليدية وغير التقليدية.

محكمة العدل العليا الأردنية سارت على نهج من سبقها في إلغاء قرار الإدارة الذي يهدف إلى تحقيق مصلحه مالية لها، حيث ذهبت في حكم لها جاء فيه "لا يوجد في شروط

---

(1) الغويري، أحد – قضاء الإلغاء في الأردن – مرجع سابق، ص 389 .

(2) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 231 .

(3) مارسولون ورفاقه – أحكام المبادئ – ترجمة أحمد يسري – مرجع سابق، ص39.

(4) المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 109 لسنة 20ق، جلسة 1980/2/16 مجموعــة نعــيم ص 505، ذكره، خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 233

ترخيص أو تجديد ترخيص المقالع نص يخول مجلس سلطة المصادر الطبيعية أن يرفض الترخيص أو تجديده إذا كان المقلع قريباً من مقلع الشركة العامة للتعدين ،أو المحافظة على أموال شركة تساهم الحكومة بـــ 51% من رأس مالها ... بتحقيق الانحراف بالسلطة إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصد الشارع من منحها تلك السلطة حتى ولو كانت هذه الأغراض تتصل بالصالح العام[1]".

يلاحظ في هذا الحكم أن سلطة المصادر الطبيعية رفضت تجديد ترخيص المقالع القريبة من الشركة العامة للتعدين التي تساهم فيها الحكومة بـــ 51% من رأس مالها وذلك بهدف الحفاظ على مصلحة الخزينة ،وهي مصالح مالية لا تمت إلى المحافظة على النظام العام، مما دعا المحكمة إلى إلغاء هذا القرار.

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 9/26ق من عدد مجلة نقابة المحامين، العدد الثاني ص 171 والمنشور على مركز عدالة الإلكتروني.

المبحث الثاني

انحراف الإدارة في مجال الوظيفة العامة

تمهيد

الوظيفة العامة في المفهوم السائد في الدول العربية تعتبر عملاً ثابتاً وتخضع لنظام قانوني خاص، وتتميز بثبات شغل الوظيفة العامة وترتبط الوظيفة بالموظف العام الذي يشغل الوظيفة في سن مبكرة ويظل بها حتى سن التقاعد أو تنتهي بإحدى الطرق المشروعة قانوناً[1].

وقد عرفت الوظيفة العامة بأنها " مجموعة من المهام والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات"[2].

وأما الموظف العام فهو " الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادرة بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"[3].

الأصل أن للإدارة سلطة تقديرية في تسيير مصلحة العمل إلا أنه يحدث أحياناً أن تسيء الإدارة استعمال سلطتها في مجال الوظيفة العامة سواء في استعمال سلطتها في نقل الموظفين نقلاً مكانياً أو نوعياً أو في نطاق إنهاء خدمات الموظفين.

فلا بد من رقابة قضائية تحمي الموظفين من تعسف الإدارة وتسلط الرؤساء في مجالات الوظيفة العامة المختلفة وحتى يبقى الموظف العام في أمان واستقرار، القضاء الإداري يتشدد في

---

(1) الزعبي، خالد سمارة – القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية – دار الثقافة – عمان – الطبعة الأولى – 1989م– ص 179.

(2) المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007م وتعديلاته حتى تاريخ 13/7/ 2010م.

(3) المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 30 لسنة 2007م وتعديلاته حتى تاريخ 13/ 7/ 2010م.

مراقبة مخالفة الإدارة لقاعدة تخصيص الأهداف في مجال الوظيفة العامة نظر لما يترتب عليها من آثار خطيرة بالنسبة إلى الموظفين العموميين الذين هم ضحايا انحراف الإدارة عن الهدف المخصص لها[1]. ولتوضيح كيفية انحراف الإدارة عن الهدف المخصص في نطاق الوظيفة العامة وإلغاء القضاء الإداري للقرارات المخالفة لقاعدة تخصيص الأهداف فقد خصصنا هذا المبحث لبيان هذه الصورة بوضوح وذلك في مطالب ثلاثة وهي:

المطالب الأول: انحراف الإدارة في سلطة النقل.

المطلب الثاني: انحراف الإدارة في سلطة الإحالة على التقاعد.

المطلب الثالث: انحراف الإدارة في سلطة الانتداب.

---

(1) شاكر، خالد لفتة– تخصيص الأهداف في العمل الإداري – ص 116.

المطلب الأول

انحراف الإدارة في سلطة النقل

تفرض مقتضيات الصالح العام على الجهة الإدارية نقل أحد موظفيها من مكان إلى مكان آخر وهذا ما يسمى بالنقل المكاني ومن وظيفة إلى وظيفة آخر على نفس المستوى الوظيفي فإن هذا النقل هو النقل النوعي [1]، وبما أن الموظف هو في مركز تنظيمي فهو يخضع لجميع القواعد والأوامر المنظمة لشؤون الوظيفة العامة بما في ذلك تنفيذ قرارات النقل من مكان إلى آخر أو من وظيفة إلى أخرى إذا اقتضت مصلحة المرفق ذلك [2]، يهدف تحقيق مصلحة العمل عن طريق توزيع الموظفين بين الوظائف بالأماكن المختلفة طالما أن هذا النقل يهدف للمصلحة العامة ولا ينطوي على سوء استعمال السلطة ولا يستشف منه مساس بحق الموظف سواء من حيث المكانة الوظيفية أو الدرجة التي يشغلها مما يجعل قرار النقل منطوياً على عقوبة تأديبية[3] وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا " وحتى يكون النقل مشروعاً يجب أن يكون نابعاً من الرغبة في تحقيق مصلحة العمل وتيسير أدائه ورفع مستوى الخدمة التي يؤديها الجهاز الإداري ذلك لأن القاعدة المسلم بها أن للإدارة سلطة نقل موظفيها بهدف الصالح العام فإذا خالفت جهة الإدارة هذه القاعدة فإن القضاء يلغي قرارها لأنه مشوب بعيب إساءة استعمالها للسلطة"[4]، وفي الاتجاه ذاته قضت محكمة العدل العليا الأردنية" إن المدير العام رئيس لجنة إدارة سوق عمان المالي يملك حق نقل الموظف من مركز إلى آخر ضمن الدائرة الواحدة، أو من وظيفة إلى أخرى... إلا أن استعمال رجل الإدارة صلاحياته التقديرية في النقل مشروط بأن

---

(1) خليفة ، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 256.

(2) شاكر، خالد لفتة– تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 117.

(3) العقيلي، سالم، إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – مرجع سابق، ص 163.

(4) المحكمة الإدارية العليا رقم 419 لسنة 14 ق تاريخ 18/ 4/ 1970م مجموعة السنة 15 بعد 46 ص 39– ذكره خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص 258.

يكون الباعث لممارسة هذه الصلاحية تأمين حسن سير مرفق السوق والصالح العام... "[1]

ديوان المظالم السعودي سار على نهج القضاء الإداري الأردني والمصري فقال في حكم له "من المسلم أنه لا تثريب على الإدارة في نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى أو من وزارة أو مؤسسة عامة إلى أخرى تحقيقاً للمصلحة العامة ولضمان حسن التنظيم المرفقي المبرر " لا عادة توزيع عمال المرافق على نحو يوائم بين حجم العمل في كل مرفق وما يتطلبه من عمالة لسد حاجة الخدمات العامة التي يؤديها بما يحقق حسن سير العمل.. [2].

إن نقل الموظف بنوعيه المكاني والنوعي هو سلطة تقديرية للإدارة ولا معقب عليها من القضاء الإداري إلا إذا كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية "... النقل الذي يتم وفقاً لمقتضيات صالح العمل ومتطلبات المصلحة العامة للإدارة الحق في أن تجربة بما تتمتع به من سلطة تقديرية بلا معقب عليها في ذلك ما دامت قد تغيت عند إصدار قرارها الصالح العام ولم تتعسف في استعمال سلطتها ولم تخالف القانون[3].

وفي حكم لمحكمة العدل العليا الأردنية " يستفاد من نظام المادة (63/أ، ب، ج) من نظام الخدمة المدنية رقم ا لسنة 1988 بأن للإدارة كامل الحق بإصدار القرار بنقل الموظف من وظيفة إلى أخرى ضمن الدائرة الواحدة وأن سلطتها تقديرية عندما تقوم بتنظيم المرفق العام

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 52 / 1986م تاريخ 16- 3- 1987م منشورات مركز عدالة.

(2) ديوان المظالم السعودي رقم 32/ 86 تاريخ 1401 هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان... الصادرة عن ديوان المظالم – المملكة العربية السعودية – الرياض- سنة 1401م- ص 417.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 646 لسنة 23ق جلسة تاريخ 1980/2/24، الدفوع الإدارية، عبد الغفار: إبراهيم موسى، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 548.

وهي تملك تقدير مصلحة المرفق..." [1] والقضاء الإداري السعودي سلك مسلك القضاء الإداري الأردني والمصري فقال " لا تثريب على الإدارة في نقل الموظفين من وظيفة إلى أخرى أو من جهة إلى أخرى تحقيقاً للمصلحة العامة ولضمان حسن سير العمل ولا ولاية للقضاء الإداري على هذا النوع من القرارات الفردية إلا أن مناط مشروعية هذه السلطة أن يكون هدف الإدارة من إجراء النقل هو الصالح العام وإلا يكون في حقيقته جزاء تأديبي مقنعاً..." [2].

ومن التطبيقات القضائية على مراقبة القضاء الإداري القرارات الإدارية في نقل الموظفين وإلغائها لأنها مشوبة بإساءة استعمال السلطة لمخالفتها قاعدة تخصيص الأهداف، حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي جاء فيه بأن " قرار النقل الذي يستهدف الأضرار بالموظف المنقول وحرمانه من الترقية في الجهة المنقولة منها خدمة لموظف آخر تفضحه العجلة في إصداره وفي تنفيذه والنقل المكاني الذي يستهدف مجازاة الموظف عند تقديمه تقريراً إلى رئيس مجلس الوزراء يفضحه تلاحق قرارات النقل المكاني في حق الموظف وصدورها بغير مقتضى من الصالح العام وفي أعقاب تقديم التقرير المذكور" [3].

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية"... إلا أن استعمال رجل الإدارة صلاحياته التقديرية في النقل مشروط بأن يكون الباعث لممارسة هذه الصلاحية تأمين حسن سير مرفق السوق والصالح العام وعليه فإن وقوع خلاف ومشادة بين مصدر القرار والمستدعي... فأعقبها صدور قرار النقل موضوع الطعن من وظيفة رئيسية إلى وظيفة لا تماثلها في المستوى والصلاحية والتي تعتبر بحسب التنظيم الهيكلي والتسلسل الوظيفي أدنى مرتبة وأقل من مستوى

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1999/598 تاريخ 2000/4/24، منشورات مركز عدالة.

(2) ديوان المظالم السعودي رقم 36 / 86 لعام 1401م مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية ص 423.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 911 سنة 15 الصفحة 290 ق 46 تاريخ 18/ 4/ 1970م، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا إعداد، موسى، عبد الغفار – مرجع سابق، ص 454.

وصلاحيات الوظيفة المنقول منها مما يعتبر دليلاً عن أن مصدر القرار قد تأثر بالخصومة... وعليه فإن قرارها بنقله مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة مما يتعين إلغاءه"[1].

وفي ذلك يقول ديوان المظالم " لا شبهة في أن كل هذه الظروف والملابسات لا تدع مجالاً لشك في أن الإدارة لم تستعمل في نقل المدعي من وظيفته كمدير لشئون الموظفين ببلدية الخرمة إلى وظيفة كاتب بمديرية الشئون البلدية والقروية في المنطقة الغربية للفرض الطبيعي الذي شرع النقل المكاني من أجله بحسب صالح العمل أو مقتضياته إذ لا يبين من الأوراق وجود يسبب مصلحي يدعوا إلى النقل وبذلك تكون الإدارة قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان لآخر عن الغاية التي وضعت لها وهي وضع كل موظف في المكان الذي يناسب درجته وكفايته ويحقق العدالة بين الموظفين ويكفل في النهاية مصلحة العمل"[2] يتبين لنا من الأحكام القضائية السابقة أن الجهة الإدارية إذا حادت عن الهدف المخصص من قرارها في نقل الموظفين فحينئذٍ يكون القرار الصادر منها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة" لكن إذا صدر قرار النقل معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة هل ينفذ الموظف القرار؟؟؟ أم أنه لا ينفذه ثم يطعن به أمام القضاء ؟ لأهمية سير المرفق العام بانتظام واطراد يجب على الموظف المنقول تنفيذ النقل حتى ولو كان قرار النقل مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وقد أكدت محكمة العدل العليا على هذا المبدأ فقالت" إذ يجب على الموظف المنقول تنفيذ قرار النقل وذلك بالتحاقه بعمله الجديد ثم يلجا لمخاصمة قرار النقل إذا اعتقد أنه نقل نقلاً تعسفياً أما احتجاج المستدعي بأنه قد غاب عن عمله بسبب نقله نقلاً تعسفياً فإنه عذر لا يبرر الغياب وإنما على الموظف أن يستمر في الدوام ما دام أنه موظف ولا يجوز له التغيب عن الوظيفة بسبب النقل إلى وظيفة أخرى[3].

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 52 / 1986، تاريخ 16/ 3/ 1987م منشورات عدالة.

[2] ديوان المظالم السعودي رقم 36/ 86 لعام 1401 هـ مجموعة المباري الشرعية والنظامية – ص 423.

[3] حكم محكمة العدل العليا الأردنية، 11/12/ 1978م، مجلة نقابة المحامين 1979 ص338 ذكره، شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة. منشورات الجامعة الأردنية بدون طبعة سنة 1999 ص 148.

المطلب الثاني

انحراف الإدارة في سلطة الإحالة إلى التقاعد

الإحالة على التقاعد هي النهاية الطبيعية للسلك الوظيفي للموظف العام وأن التقاعد هو حق للموظف العام الذي يمضي حياته الوظيفية في الخدمة العامة[1]. والأصل أن الهدف الذي يرمي إليه المشرع من إحالة الموظف إلى التقاعد هو تحقيق مصلحة الوظيفة ومصلحة الموظف، فمصلحة الموظف تظهر في إراحته من عناء العمل ومصلحة الوظيفة تظهر إذا كان شاغلها قد تقدم في العمر فأصبحت قدرته على العطاء والعمل دون المستوى المطلوب بحيث يصبح وجود هذا الموظف في وظيفته لا يحقق مصلحة العمل ومصلحة العمل تبدو في إراحته من عناء العمل[2]وما سبق أكدته محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " يستفاد من مجموع نصوص قانون التقاعد أن الهدف الذي يتغياه المشرع من إعطاء الصلاحية لمجلس الوزراء لإحالة أي موظف على التقاعد عند إكماله المدة القانونية هو تحقيق الصالح العام بإقصاء من لم يعد وجوده في الوظيفة محققاً لهذا الهدف على الوجه الملائم... "[3]ولا شك في أن سلطة الإدارة في إحالة الموظف على التقاعد هي سلطة تقديرية وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" صلاحية الموظف للبقاء في الخدمة بالوظائف الرئيسية أو عدم صلاحيته أو إحالته أو عدم إحالته إلى الاستيداع على مقتضي ذلك من المسائل التي تترخص الإدارة في تقديرها بما لا معقب عليها من هذه المحكمة ما دام قرارها خالياً من عيب إساءة استعمال السلطة"[4].

---

(1) بطارسة، سليمان سليم – نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية مطبعة كنعان – الأردن – إربد – الطبعة الأولى- 1997م ص 186.

(2) العقيلي، إبراهيم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – مرجع سابق، ص 169.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 78/ 80 مجلة نقابة المحامين العدد 7 لسنة 1981م، ص 1257.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 134 لسنة، تاريخ الجلسة 20/ 4/ 1949 الكراسة القضائية لعيب إساءة استعمال السلطة- إعداد أحمد رزق فياض- ص 291.

إلا أن الإدارة قد تستخدم سلطة الإحالة على التقاعد لتحقيق غايات غير الغاية المحددة لإحالة الموظف إلى التقاعد كأن يكون للباعث على قرار الإحالة هو الباعث الحزبي أو التحايل على تنفيذ الأحكام القضائية أو قد تكون درجة الموظف المحال إلى التقاعد مطلوبة لحساب شخص آخر إلا أن القضاء الإداري الأردني والمقارن يفرض رقابته على قرارات الإحالة إلى التقاعد إذا كانت مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة ومن التطبيقات القضائية لإلغاء القضاء الإداري قرارات الجهة الإدارية بإحالة الموظفين إلى التقاعد تقول محكمة القضاء الإداري المصرية ما يلي:

" إن" صدور القرار كرد فعل لإقامة دعوى أمام القضاء تجعل القرار منطوياً على عيب الانحراف بالسلطة إن ظروف الحال وملابساته تدل على أن إحالة المدعي إلى المعاش كانت رداً على دعواه الأولى أي وليدة الانتقام"(1).

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا بقولها " إذا تبين من ملف المستدعية المقرر إحالتها على التقاعد إنها حاصلة على دبلوم التمريض وأن تقاريرها السنوية بدرجة ممتاز وتتمتع بكفاءة عالية في العمل وأنها حاصلة على شهادات تقديرية في الدورات التي اشتركت فيها وخلا ملفها من أي شائبة أو قصور وكانت في طريقها إلى الاشتراك في دوره تدريبية في مجال الإدارة التمريضية كما يتضح من كتاب ووزير الصحة... يجعل من تسبيب الوزير المذكور بإحالة المستدعية على التقاعد وصدور قرار مجلس الوزراء بالموافقة على الإحالة لا يستهدف الصالح العام لأنه يتعارض مع القرار بإرسال المستدعية في دورة تدريبية يضاف إلى ذلك ما ورد من كتاب مدير مستشفى البشير الموجه إلى أمين عام الوزارة أن هناك نقص مستمر بسبب إحالة

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري تاريخ 24/ 6/ 1953 سنة 7 ص 1733 موسوعة القرار الإداري – عكاشة، حمدي مرجع سابق، ص 1245.

الممرضين إلى التقاعد الذي أصبح وبشكل ملحوظ يؤثر على تقديم الخدمة التمريضية في المستشفى وعليه فإن قرار مجلس الوزراء المستمد من تنسيب وزير الصحة مخالف لقاعدة تخصيص الأهداف لمخالفته قرينه السلامة المفترضة في القرار المطعون فيه مما يتعين إلغاءه"[1].

وفي حكم آخر تقول " ... جرى قضاء محكمة العدل العليا على الحكم بإلغاء قرار الإحالة على التقاعد الصادر عن مجلس الوزراء بناء على مجرد تنسيب الوزير المختص عندما يظهر لها أن المجلس قد ارتكن على تنسيب الوزير استناداً إلى المقولة المعروفة بأن الوزير أعرف من غيره من الوزراء بموظفي وزارته فقناعة الوزير المختص لا تقوم مقام قناعة مجلس الوزراء بإحالة الموظف على التقاعد... وعليه وعلى ضوء شهادة الشهود والبينات المقدمة في الدعوى والرسائل والكتب المحفوظة بالملف تعتبر المحكمة أن سبب وغاية القرار بإحالة المستدعي على التقاعد هو بلوغ مدة خدماتهم ما يزيد عن خمسة وعشرين سنة مقبولة للتقاعد ومعالجة أزمة البطالة بتعيين موظفين جدد وإفساح المجال لإيجاد فرص وشواغر لموظفي الوزارة في حين أن قضاء محكمة العدل العليا قد جرى على أن مدة خدمة الموظف ما بين العشرين وأربعين سنة مقبولة للتقاعد لا تصلح بذاتها سبباً للإحالة على التقاعد ولم تجد المحكمة بتدقيق ملفات المستدعين العادية والسرية ما يبرر: إحالة أي منهم على التقاعد ففيها الثناء والإطراء بتقاريرهم السنوية بدرجة ممتاز أما معالجة أزمة البطالة لإفساح المجال لتعيين موظفين جدد وشواغر لموظفي الوزارة وتجديد شباب الإدارة وإن كانت تحقق مصلحة عامة إلا أنها ليست بالهدف المخصص الذي استهدفه المشرع بالمادة 15 من قانون التقاعد، عليه فيكون القرار المطعون فيه بالنسبة للمستدعين مشوباً بعيب مخالفة القانون ومخالفة قاعدة تخصيص الأهداف وبعيب إساءة استعمال السلطة"[2]

---

[1] حكم محكمة العدل العليا رقم 2000/43 تاريخ مجلة نقابة المحامين ص74 بتاريخ2001/1/1م، منشورات مركز عدالة الالكتروني.

[2] حكم محكمة العدل العليا رقم 2/ 1993م تاريخ 14/ 7/ 1993م منشورات مركز عدالة.

المطلب الثالث

انحراف الإدارة في سلطة الإنتداب

الانتداب يعني قيام الموظف بصفة مؤقتة وتنفيذاً لقرار من السلطة المختصة بمباشرة أعمال وظيفة أخرى من نفس درجة وظيفته أو وظيفة تعلوها مباشرة، سواء كان ذلك في دائرة أخرى غير دائرته أو في وظيفة أخرى في دائرته نفسها. وسواء قام الموظف بمباشرة هذه الأعمال إلى جانب أعمال وظيفته الأصلية وهو الانتداب الجزئي أو قام بالتفرغ للعمل المنتدب للقيام به. (1)

الندب الهدف منه تلبية حاجات العمل في الدائرة المطلوب ندب الموظف إليها والجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في ندب الموظفين وهذه السلطة التقديرية مشروطة ومقيدة بحسن استخدامها وان لا يكون قرار الندب مخالفاً للهدف المخصص والا وصف بأنه مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية "ومن حيث أن من المقرر انه وان كان الأصل أن ندب العامل للقيام بعمل وظيفة أخرى داخل الوحدة أو خارجها أمر تترخص فيه جهة الإدارة بمالها من سلطة تقديرية بمراعاة حاجة العمل في الوظيفة الأصلية وان الندب مؤقت بطبيعته إلا انه يتعين على جهة الإدارة عند استعمال سلطتها التقديرية في هذا الشأن إلا تسيء استعمال هذه السلطة وان تتم ممارستها لها في الحدود والأوضاع التي رسمها القانون(2).

وفي المعنى نفسه تقول محكمة العدل العليا "أن ما يستفاد من المواد75-77 من نظام الخدمة المدنية أن القصد الذي تغياه المشرع من الندب هو تلبية حاجات العمل في الدائرة المطلوب ندب الموظف إليها"(3).

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 850 لسنة 35، جلسة 1991/7/7م، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية- الجزء الثاني- إعداد: موسى، عبد الغفار موسى، ص559.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 1980/42 من عدد مجلة نقابة المحامين، تاريخ 1981/1/1م، ص297، وأيضاً منشور في مركز عدالة.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 46/ 1980. عدد مجلته نقابة المحامين تـاريخ 1/1/ 1981 ص 297 وأيضاً منشور في مركز عدالة.

ويتبين من الحكمين السابقين أن الإدارة عندما تصدر قرار الانتداب فإن الهدف من إصدارها هذا القرار هو تلبية حاجات العمل في الدائرة المطلوب ندب الموظف إليها ولا يجوز للإدارة استهداف تحقيق غاية أخرى غير هذه الغاية وهذا لا يتعارض مع كون سلطة الإدارة في إصدار قرارات الندب هي سلطة تقديرية ولا يحد هذه السلطة التقديرية إلا حسن استخدامها، ومن التطبيقات القضائية على انحراف الإدارة عن الهدف المخصص للانتداب قضاء المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي جاء فيه "ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن جهة الإدارة أصدرت القرار رقم 550 لسنة 1981م بتاريخ 1981/7/4م بندب المدعي وهو يشغل وظيفة رئيس قسم العقود المحلية للعمل بقطاع الحركة (الإدارة العامة لحركة البضائع) دون تقييد للندب بمدة زمنية وبدون تحديد وظيفة معينة يتولى المدعي القيام بأعمالها في القطاع المنتدب إليه ودون أن تسمح حاجة العمل في الوظيفة الأصلية بذلك ... وكانت الإدارة قد استشعرت خطأها إذ تم ندب المدعي إلى غير وظيفته فاستعملت كلمة (إلحاق) بدلاً من كلمة (ندب) رغم أنها استخدمت هذه الكلمة الأخيرة بالنسبة لآخرين تقرر ندبهم مما يفيد أنها قصدت المغايرة في المعنى بين اللفظين ... فإذا أضيف إلى ذلك تعاقب قرارات ندب المدعي فصدرت في حقه ثلاثة قرارات ندب في اقل من ثمانية أشهر وان ندب المدعي بالقرارين رقمي 550 لسنة 1981م و941 لسنة 1981م تم إلى غير وظيفة موجودة بالهيكل التنظيمي مما دعا الإدارة العامة لحركة البضائع التي جرى إلحاق المدعي بها إلى تدريبه على أعمال موظفيها العاديين وهو الذي كان يشغل وظيفة رئيس قسم العقود والمشتريات بالفئة الأولى، كل ذلك يكشف عن أن ما اتخذته الإدارة من إجراءات حيال المدعي لم تستهدف الصالح العام وإنما استهدفت إبعاده عن ممارسة أعمال وظيفته الأصلية بقصد التنكيل به ومن ثم تكون الإدارة قد أساءت استعمال سلطتها باستخدام رخصة الندب في غير ما شرعت له منحرفة بالندب عن صحيح غاياته" [1].

يلاحظ أن الجهة الإدارية في الحكم السابق قد انحرفت بقرار الندب عن الهدف المخصص وهو

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 1722 لسنة 31 عد جلسة 1987/11/22م، الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا- إعداد: موسى، عبد الغفار إبراهيم، مرجع سابق، ص555 .

تلبية حاجات العمل وكان الهدف من إصدارها للقرار هو عدم تمكين المدعي من ممارسة أعمال وظيفته الأصلية مما دعا المحكمة الإدارية العليا إلى إلغاء هذا القرار، وصفته بأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة.

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية التي ألغت فيها قرار النـدب لمخالفتـه قاعـدة تخصيص الأهداف قولها "استقر اجتهاد الفقه والقضاء على أن قرار الندب الذي لا يدخل ولايـة القضاء الإداري هو الذي لا يتجاوز موضوعه مجرد الندب العادي بمعناه المحدد فـي المـواد 75، 76، 77، من نظام الخدمة المدنية، أما إذا كان يخفي في حقيقته قرار من القرارات التـي تختص بها المحكمة على مقتضى الفقرة الثالثة من المادة العاشرة من قانون تـشكيل المحـاكم النظامية لسنة 1952م، فانه يكون خاضعاً للطعن بدعوى الإلغاء، أن ما يستفاد من المواد 75-77، من نظام الخدمة المدنية أن القصد الذي تغياه المشرع من الندب هو تلبية حاجات العمل في الدائرة المطلوب ندب الموظف إليها إذ لم يوجد في ملف المستدعية ما يشير إلى أن ندبها كـان لتلبية حاجات العمل إنما تشير الإدارة إلى أن الغرض من الندب هو إقـصاؤها مـن وظيفتهـا الأصلية لأغراض تأديبية فان ذلك القرار يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا بدعوى الإلغاء، إذا لم يصدر قرار الندب لتحقيق الغرض الذي شرع هذا الإجراء من اجله فانه يكـون مـشوباً بعيب مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف، ومخالفاً لنظام الخدمة المدنية[1].

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1980/46م من عدد مجلـة نقابـة المحـامين بتـاريخ 1981/1/1م، ص297، أيضاً المنشور في مركز عدالة.

المبحث الثالث

انحراف الإدارة عن الهدف المخصص في مجالات أخرى

يعد الإستيلاء والاستملاك على الملكيات الخاصة من الامتيازات التي تملكها الإدارة والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية إذا ما أساءت الإدارة استخدام هذه الامتيازات والبواعث المشروعة للإدارة لإعمال هذه الامتيازات على خطورتها تكمن في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية الصالح العام، وقد يكون استخدام هذه الامتيازات وسيلة لمواجهة ظروف طارئة قد تهدد الأمن الداخلي والخارجي، أو لمواجهة كارثة عامة ولتوضيح فكرة انحراف الإدارة عن الهدف المخصص في موضوع الاستملاك والاستيلاء فقد أفردنا لهما هذا المبحث وسوف يكون كالآتي:

المطلب الأول: إنحراف الإدارة بسلطة الاستيلاء المؤقت.

المطلب الثاني: انحراف الإدارة بسلطة الاستملاك

المطلب الأول: انحراف الإدارة في سلطة الاستيلاء

ويعرف الاستيلاء المؤقت بأنه: "العملية التي تقوم بها السلطة الإدارية من جانب واحد وبإرادتها المنفردة في مواجهة شخص طبيعي أو معنوي يلتزم هذا الأخير بموجبها بان يقدم لها أو للغير خدمة معينة أو عقاراً معيناً لاستخدامه أو منقولاً لاستخدامه أو تملكه وذلك من اجل إشباع احتياجات طارئة ومؤقتة تتعلق بالمصلحة العامة[1].

---

[1] خليفة، عبد العزيز- دعوى الغاء القرار الإداري- مرجع سابق، ص375.

المشرع في بعض الأوقات يمنح الإدارة سلطة الاستيلاء على العقارات والمنقولات كالأغذية والمواد الأولية والمساكن حال حدوث أزمة من الأزمات[1] والبواعث المشروعة لدى الإدارة لإعمال هذا الامتياز تكمن في أن الإدارة مكلفة بإقامة ورعاية الصالح العام وقد يكون الاستيلاء وسيلة لحصول الإدارة على بعض احتياجاتها، يعد الاستيلاء على الملكيات الخاصة من الوسائل الخطيرة التي تملكها الإدارة والتي يمكن أن تهدد ملكية الأفراد وحقوقهم المالية إذا ما أساءت الإدارة استخدامها[2] .

وإذا كان المشرع كما قلنا منح الإدارة سلطة الاستيلاء على العقارات والمنقولات فان هذه السلطة مقيده بالهدف المخصص والأغراض المحددة في قرارات الاستيلاء، فإذا حادت الإدارة عنها كان القرار الصادر بالاستيلاء مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لمخالفته لقاعدة تخصيص الأهداف، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية ما يلي "…. وإذا كان قد نص في المادة الأولى منه على جواز الاستيلاء على أي عقار أو منقول أو المواد والسلع وغيرها وذلك لضمان تمويل البلاد ولتحقيق العدالة في التوزيع…. وان المشرع قد خصص بصريح العبارة الأهداف التي تصدر من اجل تحقيقها قرارات وزير التموين وذلك بنصه على أن تكون هذه القرارات صادره لضمان تموين البلاد وتحقيق العدالة في التوزيع ومن ثم فانه يترتب على تخصيص أهداف التشريع على النحو المذكور وجوب التزام الإدارة بها والاقتصار عليها فيمتنع صدور قرار لتحقيق أغراض لا تتعلق بالصالح العام في حدود الأهداف المذكورة

---

(1) الطماوي، سليمان- القضاء الإداري- قضاء الإلغاء- مرجع سابق، ص745.

شاكر، خالد لفته- تخصيص الأهداف في العمل الإداري، مرجع سابق، ص113.

(2) خليفة، عبد العزيز- الانحراف بالسلطة- مرجع سابق، ص205.

بل ويتعين بالإضافة إلى ذلك أن يصدر القرار من اجل تحقيق الهدف الذي عينه القانون عملاً بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له ..." [1].

القضاء الإداري الأردني والمقارن لا يتردد في إلغاء قرارات الجهة الإدارية الصادرة بالاستيلاء إذا انحرفت عن الهدف المخصص. وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بقولها "وحيث انه لما كان ما تقدم كان الثابت من الأوراق أن القرار المطعون فيه صدر من محافظ القاهرة للاستيلاء المؤقت على العقار الذي يملكه المدعي وآخرون والذي تشغله مدرسة عابدين الخيرية ... ومن ثم فان القرار المطعون فيه يكون قد صدر مخالفاً لأحكام القانون لصدوره في غير الأحوال الطارئة والمستعجلة التي يجوز فيها للمحافظ الاستيلاء المؤقت على العقارات إذ ليست ثمة ظروف طارئة حدثت فجأة ولم يكن بالوسع توقعها" [2].

وفي حكم آخر تقول "فانه يلزم لمشروعية قرار الاستيلاء تحقق الهدف الذي تغياه المشرع صراحة ... ذلك أن الاستيلاء على العقارات أو المنقولات المملوكة للأفراد هو وسيلة استثنائية تتضمن قيداً على الملكية الخاصة وعبئاً عليها لا يبرره إلا الصالح العام الذي يحدده المشرع... وان كان البادئ من ظاهر الأوراق انه قد صدر قرار وزير التموين رقم 335 لسنة 1982م بالاستيلاء على العقار المملوك للمدعية لمصلحة شركة مصر للمجمعات الاستهلاكية (تحت التأسيس) وعندما عدل عن إتمام تأسيسها اصدر الوزير قراره المطعون فيه بتعديل القرار الأول بان يسلم العقار المستولى عليه إلى شركة الأهرام للمجمعات الاستهلاكية فلا ريب في أن هذا القرار إنما تجاوز الهدف المحدد بنص القانون إذ تكشف ظروف الحال انه ليس ثمة ضرورة ملحة في الاستمرار في الاستيلاء على عقار المدعية بعد أن تغيرت الأركان الأساسية للحالة التي دعت إلى صدور قرار الاستملاك في مبدأ الأمر واتضح عدم تأسيس الشركة التي تم الاستيلاء على العقار لتباشر نشاطها فيه وإنما استهدف القرار المطعون فيه مجرد الاحتفاظ

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 829 لسنة 30 ق تاريخ 1991/2/23م، الدفوع الإدارية في ضوء المحكمة الإدارية العليا- إعداد: موسى، عبد الغفار- مرجع سابق، ص641.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 3077 لسنة 24 ق جلسة 1995/5/6م، المرجع السابق- ص647.

به تحت إمكانية تسليمه لشركة أخرى من شركات الوزارة مما يغدو معه القرار المطعون فيه متجاوزاً الغاية التي حددها المشرع مناطاً لممارسة وزير التموين لسلطة الاستيلاء على عقارات الأفراد[1] يتبين من الحكمين الماضيين أن سلطة الاستيلاء باعتبارها قيداً على حق الملكية للأفراد فانه يشترط لمشروعيته أن يكون إقرار الاستيلاء قد صدر لضرورة قصوى ويسقط الاستيلاء بانتهاء هذه الضرورة لان الاستيلاء إجراء مؤقت بطبيعته وأيضاً لا بد لمشروعية الاستيلاء أن لا يخالف الهدف المخصص له وإلا كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لانحرافه عن الهدف المخصص.

وفي شان إلغاء قرارات الاستيلاء تقول محكمة العدل العليا الأردنية "أن إصدار أمر الدفاع بالاستيلاء على غرفة يشغلها المستدعي بطريق الإجارة ليتسنى هدمها لغايات تنظيمية تتعلق بفتح شارع في مدينه ..... يعتبر مخالفاً لنظام الدفاع الذي لا يجيز إصدار أمر بهدم أية أبنية إلا لغاية تامين السلامة العامة أو الدفاع عن المملكة وليس لغايات تنظيمية[2].

وفي حكم آخر لها في نفس السياق تقول "... أما إذا كان استيلاء السلطات الإدارية على الأموال المملوكة للمواطنين ومعداتهم عند حدوث طارئ يهدد امن المملكة وكان هذا الاستيلاء لا يمت بصلة للوسائل اللازمة للدفاع عن المملكة ضد هذا الطارئ أو لم تكن الإدارة بحاجة إلى هذه المعدات لدرء الخطر عن البلاد ولكن كان بقصد تحقيق أغراض ومآرب شخصية ونزوات خاصة كان قرار الإدارة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لمخالفة الإدارة للهدف المخصص لهذه السلطات الممنوحة لها"[3].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2291 لسنة 32 ق من جلسة 1990/11/10م الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا –الإدارية العلي– إعداد: موسى: عبد الغفار، مرجع سابق، ص662.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 66/11 مجلة نقابة المحامين، العدد 7 سنة 1966م، ص733، ذكره، النده، حنا إبراهيم– القضاء الإداري في الأردن– مرجع سابق، ص457 .

(3)حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 67/62 مجلة نقابة المحامين، العدد 10–12، لسنة 1967، ص1074.

المطلب الثاني

انحراف الإدارة بسلطة الاستملاك

الاستملاك هو إجراء دائم يتم من جانب الإدارة بنزع ملكية عقار جبراً عن صاحبه لمنفعة عامة مقابل تعويض[1] وتعد سلطة الإدارة في نزع الملكية من أهم واخطر امتيازاتها لاتصالها بالصالح العام من جهة ولمساسها بالملكية الفردية من جهة أخرى، ولقد أدى تطور وتعدد وظائف الإدارة إلى اتساع مفهوم المنفعة العامة بشكل كبيير ليشمل معظم الأغراض التي ترمي إلى تحقيق النفع العام بأوسع معانيه[2].

وسلطة الإدارة في نزع الملكية أو ما يسمى بالاستملاك هي سلطة تقديرية لا معقب عليها من جانب القضاء الإداري إلا إذا أساءت استخدام هذه السلطة.

وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا "نظم المشرع بالقانون رقم 577 لسنة 1954م قواعد وإجراءات نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة على نحو يكفل الموازنة بين حق السلطة العامة في اتخاذ ما تراه لازماً لتحقيق النفع العام لصالح مجموع المواطنين وبين كفالة حق الأفراد [3].

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية "لقد خولت كل من المادتين 14/ج و17 من قانون الاستملاك رقم 12 لسنة 1987 مجلس الوزراء صلاحية تقديرية إذا اقتنع بأن تنفيذ

---

[1] الطماوي، سليمان، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة الكتاب الثالث، دار الفكر العربي، القاهرة، بلا طبعه، 1979م، ص270.

[2] شاكر، خالد لفته- تخصيص الأهداف في العمل الإداري، مرجع سابق، ص111.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا، 3237 لسنة 34 ق، تاريخ 1992/1/12م، الموسوعة القضائية الحديثة- الجزء الرابع، إعداد: شريف الطباخ، مرجع سابق، ص113.

المشروع يحقق نفعاً عاماً وبأن لدى المستملك المقدرة المالية على دفع التعويض ان يقرر استملاك العقار... دون معقب عليه في ذلك إلا في حدود المشروعية[1].

وكون سلطة الإدارة في الاستملاك سلطة تقديرية لا تتعارض ورقابة القضاء الإداري على قرارات الإدارة في هذا الشأن للتحقق من مدى استهدافها الهدف المخصص.

ومن التطبيقات القضائية لرقابة القضاء الإداري للإدارة في الاستملاك، حكم المحكمة الإدارية العليا بقولها "القانون رقم 577 لسنة 1954م بشان نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين فالمشرع حدد الحالات التي يجوز فيها لجهة الإدارة المساس بالملكية الخاصة للأفراد والتي صانها الدستور وذلك باستعمال وسائل استثنائية ويهدف خدمة الصالح العام من هذه الوسائل تقرير صفة المنفعة العامة لبعض العقارات والاستيلاء المؤقت عليها ثم وأخيرا نزع ملكيتها للمنفعة العامة مناط هذه السلطات هو ثبوت واستمرار المنفعة العامة المراد تحقيقها بتلك الوسائل وكذلك ثبوت لزوم العقارات المملوكة للأفراد لتحقيق ذات المنفعة العامة التي حددتها جهة الإدارة وقدرته أن تحقيقها لا يتم لها إلا بتلك الوسائل الاستثنائية.... أساس ذلك: المساس بالملكية الفردية بغير مقتضى مما يناقض الحماية التي أسبغها عليها الدستور والقانون مثال ذلك: لجوء إحدى الجامعات إلى نزع ملكية بعض الأفراد لاستكمال منشاتها وثبوت أنها تصرفت في جزء من ارض مملوكة لها في تاريخ سابق على ذلك اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية في هذه الحالة ينطوي على إساءة استعمال السلطة وتجاوز الغاية التي حددها الدستور –القانون لما في ذلك المساس بالملكية الخاصة من تنكب للغاية التي قامت عليها فكرة التضحية بالمصالح الشخصية لحساب الصالح العام[2].

وفي حكم آخر تقول "... شرط لزوم العقارات المملوكة ملكية خاصة للمنفعة يجب أن يكون مستمداً من حاجة جهة الإدارة الملحة لهذه العقارات لإقامة مشروعاتها بما يقتضيه ذلك

---

[1] حكم المحكمة العدل العليا الأردنية رقم 1994/12 تاريخ 1994/3/23، منشورات مركز عدالة.

[2] حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 1606 لسنة 34 ق، تاريخ 1990/6/9م، الموسوعة القضائية الحديثة– الجزء الرابع– إعداد: شريف الطباخ، مرجع سابق ، ص108..

من تقرير صفة المنفعة العامة لها والاستيلاء عليها إذا دلت الظروف أو واقع الحال على غير ذلك، وقعت الإجراءات مشوبة بالبطلان أساس ذلك: المساس بالملكية الخاصة التي كفلها الدستور والقانون تصرف الجامعة في جزء من الأرض التي وهبتها لها إحدى المحافظات لإقامة مباني الكليات والمعاهد والمنشات والمرافق اللازمة للجامعة وذلك بالمخالفة لشرط الجهة الواهبة بالمنح، التصرف في الأرض الموهوبة لها لا يجوز للجامعة بعد التصرف في جزء من الأرض أن تعود وتنزع ملكية بعض الأفراد لاستكمال المنشآت أساس ذلك: عدم تحقق الاعتبارات التي من اجلها أجاز الدستور القانون اتخاذ إجراءات نزع ملكية العقارات اتخاذ إجراءات نزع ملكية الأفراد في هذه الحالة ينطوي على إساءة في استعمال السلطة ....." [1].

القضاء الإداري الأردني ممثلاً بمحكمة العدل العليا قد سار على نهج القضاء الإداري المصري في إلغاء قرارات الاستملاك الصادرة عن الجهة الإدارية لانحرافها عن الهدف المخصص ذهبت في احد أحكامه "أن المستفاد من السلطة بموافقة مجلس الوزراء حق الاستملاك والحيازة الفورية للأراضي أو حصص المياه أو كليهما الواقعة في وادي الأردن وأحواض روافد نهر الأردن لأغراض مشاريعها كلما اقتضت الضرورة ذلك، أن مجلس سلطة وادي الأردن لا يملك صلاحية الاستملاك لغير مشاريع السلطة وأغراضها بما أنه من البينات المقدمة في هذه الدعوى أن الاستملاك لم يتم لأغراض مشاريع سلطة وادي الأردن بل كان لغايات تحسين المنطقة المقابلة للمشروع الإسلامي الكبير (العائد لوزارة الأوقاف) من الناحية الشرقية في منطقة أبي عبيده فان قرار الاستملاك المطعون فيه يكون مخالفاً للقانون ومستوجب الإلغاء"[2].

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم 2441 لسنة 30 ق، جلسة 1985/5/18م، الموسوعة القضائية الحديثة- الجزء الرابع، إعداد: شريف الطباخ، ص109.

[2] حكم محكمة العدل العليا الأردنية، رقم 1999/373 عدد المجلة القضائية رقم 6 المنشور على ص397 تاريخ 2001/1/1م، وأيضاً منشور في مركز عدالة.

الفصل الثالث

انحراف الإدارة بالإجراءات

المبحث الأول: انحراف الإدارة بالإجراءات لمصالح مالية

المبحث الثاني: انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال الوظيفة العامة

المبحث الثالث: انحراف الإدارة بالإجراءات في مجالات أخرى

الفصل الثالث

انحراف الإدارة بالإجراءات

تمهيد:

الإجراء وسيلة لتحقيق غاية وطريق ينبغي المرور عبرها للوصول إلى هدف أو نتيجة معينة، والإدارة من حيث المبدأ والأصل حرة في اختيار الوسيلة وانتقاء الإجراءات التي تراها ملائمة لتحقيق أهدافها ما لم يكن القانون قد ألزمها بإتباع وسيلة معينة أو اتخاذ إجراءات محددة من أجل تحقيق هدف أو غاية معينة فإن هي خالفت هذا التحديد فعملت على تحقيق أغراضها بإتباع وسائل أخرى غير التي رسمها المشرع فإنها تكون قد انحرفت باستعمال سلطتها[1].

إن الانسجام والتوافق بين النتيجة النهائية والإجراء المتبع للوصول إليها هو ضمانة المشروعية وهو معيار سلامة الإجراء وخلوه من الانحراف بالسلطة فإذا تعطل هذه الانسجام والتوافق واختل ميزان التناسب بين الإجراء والهدف أو بين الوسيلة والغاية فإن ذلك هو الانحراف بعينه، لا كما يقال بأن الغاية تبرر الوسيلة ذلك الشعار الذي قد يهدد المشروعية ويضحي بالحقوق والحريات ويتجاوز الضمانات ما لم يكن هناك ضرورة ملحة وظروف استثنائية خطيرة تستدعي اختراق الوسيلة الواجب إتباعها وتجاوزها في أضيق ما يمكن من حالات وأقل ما يمكن من التضحية بالحقوق والحريات والضمانات المقررة لصيانتها إذ أن هذا الشعار يؤدي إلى الفساد الإداري والانحراف الخطير بالسلطة ويفتت النظام ويشل الإدارة والمجتمع ويعلق الشرعية وتبدو أهمية الانحراف بالإجراء في أنه يكشف بوضوح عن عيب

---

(1) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 135.

الانحراف بالسلطة دون حاجة إلى البحث عن مقاصد متخذ القرار بمعنى أن الانحراف بالإجراء يتضمن الدليل الموضوعي على الانحراف بالسلطة[1].

يعد الانحراف بالإجراء بمثابة تطبيق القانون على خلاف إرادة المشرع وغالباً ما يكون مصحوباً بالاستناد إلى أسباب غير حقيقية أو بإغفال بعض الشكليات ومن هنا ظهرت خطورة الانحراف بالإجراء التي بررت أهميته في الواقع العملي.

وإذا كانت تلك هي أهمية وخطورة الانحراف بالإجراءات لكن ما هو تعريف الانحراف بالإجراءات؟؟ وما هي أسبابه؟؟ وما هي طبيعته؟؟

تمد إساءة استعمال الإجراءات إحدى صور مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف فالمشرع يضع إجراءات معينة في بعض الأحيان ويوجب السير في هذه الإجراءات إن أرادت الإدارة تحقيق غرض معين.

عرف الفقيه الفرنسي جورج فيدل إساءة استعمال الإجراء بقوله "ترتكز إساءة استعمال الإجراء على استعمال الإدارة إجراء إدارياً لغايات غير الغايات التي عليها استخدامها شرعاً"[2].

وفي تعريف آخر" هو استعمال رجل الإدارة في سبيل تحقيق هدف عام مفوض به تحقيقه لكن بوسيلة غير المقررة قانوناً"[3].

ويعرف الانحراف بالإجراء أيضاً بأنه" استخدام السلطة الإدارية إجراءاً إدارياً غير ذلك الإجراء الذي كان يجب عليها استخدامه"[4].

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق ، ص 220.

(2) فيدل، جورج – القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 258.

(3) الطماوي، سليمان – القضاء الإداري – مرجع سابق ، ص 749.

(4) شطناوي، علي خطار – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني – دار الثقافة عمان – الأردن– الطبعة الأولى – 2004 – ص 844.

ويعرفه آخرون بأنه " استخدام الإدارة إجراءات إدارية بغرض تحقيق هدف لم توقيع من أجل تحقيق تلك الإجراءات"[1] وهكذا فإن ثمة تعريفات متعددة للانحراف بالإجراءات تختلف من حيث الصيغة لكنها تتحد في الجهور فهي تدور حول فكرة واحد تتمثل في استخدام الإدارة إجراءاً إدارياً يهدف تحقيق هدف لا يمكن تحقيقه إلا باستخدام إجراء إداري آخر.

لقد ظهر عيب الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية في قضاء مجلس الدولة الفرنسي كحالة من حالات عيب الانحراف بالسلطة في بادئ الأمر وكان ذلك في حكمها الصادر بتاريخ 14/ 2/ 1902م الذي بمقتضاه ألغى المجلس قرارا صادراً عن المجلس العام لمقاطعة (Haute spyrenees) المتضمن ضم أجزاء من أرض مملوكة لبعض الأفراد إلى طريق عام ومما قاله في هذه الخصومة "وحيث أن ضم أجزاء من الأراضي المملوك للسادة... إلى الطريق العام لم يكن جائزاً حصوله بمقتضى خريطة التنظيم... ولم يكن حصول ذلك جائزاً إلا بمقتضى إجراءات نزع الملكية وبالتالي يكون المجلس العام لمقاطعة ... قد استخدم سلطته في غرض مغاير للغرض الذي من أجله منحت له هذه السلطات"[2].

ولكن يبقى السؤال المهم لماذا تلجأ الإدارة إلى إجراء إداري مكان الإجراء القانوني؟

أن الإجراءات القانونية قد تتضمن بعض الضمانات الفردية التي تتميز بالدقة والإجراءات الطويلة المعقدة وفي سبيل تفادي هذه الإجراءات المطولة فإن الإدارة لا تطبق هذه الإجراءات المحددة قانوناً وتتبع إجراءات يسيره قررها المشرع لتحقيق أهداف أخرى نظراً

(1) الدغيثر – فهد. رقابة القضاء على قرارات الإدارة – مرجع سابق ، ص 304.

(2) الغويري، أحمد عودة – قضاء الإلغاء في الأردن – مرجع سابق ، ص 392.

لسهولتها ولخلوها من الضمانات الفردية أو للتخلص من النفقات المالية أو للتخلص من قواعد الاختصاص[1].

وقد يكون الهدف من استعمال رجل الإدارة إجراء يخالف ما نص عليه القانون هو الهروب من رقابة القضاء[2]. ولهذه الأسباب ولغيرها تحاول الإدارة تجاهل ما حدد لها قانوناً من إجراءات لاستعمال إجراءات أخرى تتميز باليسر والبعد عن الشكليات والإجراءات المطولة فتحقق الغاية التي تسعى إليها بسرعة وسهولة لذا فإن الإدارة بقيامها بتفضيل هذه الإجراءات تكون قد أساءت استعمال السلطة لاستعمالها بعض الإجراءات في غير موضعها أي استعملتها لغير الهدف المخصص لها بدلاً من إجراءات أخرى كان يتعين عليها سلوكها[3]. ويشترط لتحقق الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية توفر الشروط التالية[4]:

الشرط الأول: يجب أن يكون هناك إجراءان إداريان على الأقل وهو شرط منطقي وبديهي طالما أن الانحراف في استخدام الإجراءات الإدارية هو استخدام إجراء إداري بدلا من الآخر.

الشرط الثاني: أن يترتب على هذين الإجراءين الإداريين الآثار القانونية نفسها أو آثار قانونية متقاربة على الأقل لذا يقال في هذا الخصوص بأنه يفترض لتحقيق الانحراف في استخدام الإجراءات وجود تشريعات متماثلة تسمح في بعض الأحيان بتحقيق الآثار القانونية نفسها لكن بواسطة إجراءات إدارية مختلفة.

---

(1) الطماوي، سليمان – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء ص 748 شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 98.

(2) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 219.

(3) العقيلي، إبراهيم سالم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – مرجع سابق، ص 180.

(4) شطناوي، علي، موسوعة القضاء الإداري –الجزء الثاني– مرجع سابق، ص844 وما بعدها.

الشرط الثالث: أن تكون شكليات الإجراء الذي استخدمه رجل الإدارة بدلاً من الإجراء القانوني السليم أقل تعقيداً فمما لا شك فيه أن إجراءات إصدار قرار النقل أقل تعقيداً من الإجراءات التأديبية اللازمة والواجبة الاحترام لإصدار القرار التأديبي لذلك أن الإدارة تتصدى وتتبع المسلك الإداري الشائن إما بهدف تجنب احترام بعض الشكليات المعقدة إما بهدف كسب الوقت وأما بهدف التحايل على قواعد توزيع الاختصاص أو حتى الاقتصاد في النفقات[1].

الإنحراف بالإجراءات هو عيب قائم بذاته من عيوب المشروعة؟؟؟ أم أنه داخل في نطاق عيب إساءة استعمال السلطة؟؟؟

ثار خلاف في الفقه الإداري حول هذه المسألة وانقسم الفقه في هذا الشأن إلى رأيين:

الرأي الأول:

يذهب الرأي الراجح[2] في الفقه الإداري إلى أن الإدارة إذا اتبعت تلك غير الإجراءات المقررة قانوناً فهي بذلك تستعملها في غير موضعها ولغير الهدف المخصص وبذلك تخالف قاعدة تخصيص الأهداف، والمراد من ذلك إلحاق الانحراف بالإجراء بعيب إساءة استعمال السلطة وعدم الاعتراف للانحراف بالإجراء بأية ذاتية مستقلة.

---

(1) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة– مرجع سابق، ص243.

(2) الطماوي، سليمان – القضاء الإداري– الجزء الأول – قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص 748.

جورج فيدل – القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 258.

شطناوي، علي خطار – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 844.

شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 98.

خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – 247.

الدغيثر – فهد – رقابة القضاء على قرارات الإدارة – مرجع سابق، ص 304.

فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق، ص 284.

البدوي، إسماعيل – القضاء الإداري – الجزء الرابع – مرجع سابق، ص 284.

عبد الله، عبد الغني بسيوني – القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 283.

فإذا استعملت الإدارة إجراءات في غير مجالها المحدد فإن هذا يعد خروجاً عن الهدف المخصص ومن ثم فإن الانحراف بالإجراء مجرد صورة لقاعدة تخصيص الأهداف، وإذا فهو صورة من صور إساءة استعمال السلطة[1].

واستند أصحاب هذا الرأي إلى أن التحقق من الانحراف بالإجراء يكشف بوضوح عن الانحراف في استعمال السلطة دون حاجة إلى البحث من مقاصد متخذ القرار أي أن الانحراف بالإجراء يتضمن الدليل الموضوعي على إساءة استعمال السلطة[2].

ومن الأحكام القضائية التي عدت أن الانحراف بالإجراء صورة من صور إساءة استعمال السلطة" حكم محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه" .... وسبيل ذلك إنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية أما الاتجاه إلى نظام الاستيلاء المؤقت فهو اتجاه غير سليم ويجافي ما استهدفه الشارع من هذا النظام ومن ثم فيكون قرار الإدارة في هذا الشأن مشوباً بالانحراف بالسلطة"[3].

محكمة القضاء الإداري المصرية في الحكم السابق حكمت ضد الجهة الإدارية وقضت بأنها إساءة استعمال سلطتهما لأن الجهة الإدارية أصدرت قرارها بالاستيلاء المؤقت كبديل عند نزع الملكية للمنفعة العامة وذلك من أجل تحقيق نفع مادي للإدارة. المحكمة ألغت قرار الإدارة وحكمت عليه بأنه معيب بعيب إساءة استعمال السلطة، إذاً الرأي الأول القائل بأن الانحراف بالإجراء صورة من صور عيب إساءة استعمال السلطة يؤيده أيضاً القضاء الإداري.

---

(1) شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 98.

(2) شطناوي – موسوعة القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 844.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 336 لسنة 4 مجموعة مجلس الدولة لأحكام القضاء الإداري. السنة الرابعة، ص 881 جلسة 13/ 6/ 1950م.

الرأي الثاني: يرى أصحاب هذا الاتجاه أن الإنحراف بالإجراء عيب مستقل من عيوب القرار الإداري ووجد هذا الاتجاه تأييداً من بعض الفقه الفرنسي حيث ذهب Mour Geon إلى أن إساءة استعمال السلطة لا يختلط بالانحراف في استعمال الإجراء حيث يمكن أن توجد إساءة استعمال السلطة دون أن يوجد إنحراف بالإجراء والعكس صحيح[1].

ويصور سبب ذلك إلى اختلاف طبيعة كل منهما وذلك لتعلق الانحراف بالإجراءات بعدم المشروعية في الشكل والإجراءات وهو في ذلك يختلف عن عيب إساءة استعمال السلطة[2].

ولتوضيح فكرة انحراف الإدارة بالإجراءات فقد أفردنا لها هذا الفصل وستكون دراسته على ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: انحراف الإدارة بالإجراءات لمصالح مالية.

المبحث الثاني: انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال الوظيفة العامة.

المبحث الثالث: انحراف الإدارة بالإجراءات في مجالات أخرى.

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 221.

(2) خليفة، عبد العزيز– دعوى إلغاء القرار الإداري – مرجع سابق، ص 390.

المبحث الأول

انحراف الإدارة بالإجراءات لمصالح مالية

تمهيد:

السلطات الإدارية تريد الحصول على موارد إضافية لها لمواجهة نفقاتها المتعددة وذلك عن طريق إنشاء مصادر جديدة للدخل وذلك بزيادة حصيلة الرسوم الموجودة فعلاً أو عن طريق إلغاء أو التقليل من النفقات المقررة ولا شك أن تلك الغاية المشروعة في ذاتها تمليها على هذه الهيئات رغبة صادقة في خدمة الأفراد لكنها في تحقيقها لها لا تلجأ إلى الوسائل القانونية التي خولها القانون استعمالها لأن تلك الوسائل والإجراءات في معظم الأحوال بطيئة ومعقدة من أجل ذلك تلجأ الإدارة إلى إجراءات وسائل لم تشرع لهذا الغرض ولكنها أكثر تحقيقاً لمآرب تلك الهيئات[1].

الإدارة عندما تنحرف بالإجراءات لمصالح مالية فإن الدافع لها أحد أمرين[2]:

الأمر الأول: زيادة الموارد المالية للإدارة والقضاء الإداري يتصدى لرقابة القرارات الإدارية الصادرة بهذا الشأن وتطبيقاً لذلك ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً أصدره محافظ كان المقصود به تمكين البلدية من اكتساب ملكية بعض العقارات بطريق نزع الملكية بهدف إنشاء بعض المرافق البلدية الضرورية بها حيث ألغى المجلس القرار استناداً إلى أنه مشوب بالانحراف بالسلطة حيث كان مرماه تحقيق مصلحة مالية للبلدية لا يختص بتحقيقها[3].

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 237.

(2) شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 101.

(3) خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري- مرجع سابق، ص 402.

الأمر الثاني: تخفيف الأعباء المالية للإدارة قد يكون سبباً في انحرافها عن الغاية المحددة لها

ويمكن أن تحقق هذه الصورة في أشكال وطرق عدة لكن القضاء الإداري متى ما رأى أن الإدارة انحرفت بالغاية أو الإجراء المحدد لهما فإنه يحكم بالإلغاء ولا يتردد في ذلك، ومن الأمثلة على ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي "بوجود إنحراف بالسلطة لمخالفة قاعدة تخصيص الأهداف إذا لجأت الإدارة إلى إجراءات الاستيلاء المؤقت بقصد الاستيلاء الدائم أو نزع الملكية وذلك توخياً للسهولة وتفادياً لإتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة بما تتسم به من كثرة الأعباء المالية على الإدارة" [1].

مما لا شك فيه أن الجهة الإدارية حينما تسعى إلى زيادة مواردها أو تخفيف الأعباء المالية عنها هدفها هو تحسين الخدمة التي تؤديها للمواطنين غالباً وهي غاية مشروعة لتمشيها مع الصالح العام دون شك إلا إنها في سبيل ذلك قد تسيء استخدام السلطة المخولة لها وذلك بإتباع أساليب وإجراءات لم يمنحها القانون حق استعمالها وذلك لعلمها بأن تلك الوسائل تمكنها من الوصول إلى ما تريد بسهولة ويسر، ولتوضيح صور انحراف الإدارة بالإجراءات فقد أفردنا هذا المبحث لبيان هذه الصور وسوف يكون في مطالب أربعة:

المطلب الأول: انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال سلطة نزع الملكية.

المطلب الثاني: انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال سلطة الاستيلاء المؤقت.

المطلب الثالث: انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال سلطة خط التنظيم.

المطلب الرابع: موقف القضاء الإداري من انحراف الإدارة لمصالح مالية.

---

[1] (E.juill et 1947, Navalio, Rec.p.297.) بسيوني – عبد الغني – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 287.

المطلب الأول

انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال سلطة نزع الملكية

تعد سلطة الإدارة في نزع الملكية من أهم وأخطر امتيازاتها لاتصالها بالصالح العام من جهة ولمساسها بالملكية الفردية من جهة أخرى ولقد أدى تطور وتعدد وظائف الإدارة إلى اتساع مفهوم المنفعة العامة بشكل كبير ليشمل معظم الأغراض التي ترمي إلى تحقيق النفع العام بأوسع معانيه[1].

ويعرف الاستملاك بأنه " إجراء دائم تم من جانب الإدارة بنزع ملكية عقار جبراً عن صاحبه لمنفعة عامة مقابل تعويض عادل"[2].

وقد بدأت فكرة المنفعة العامة التي تخول الإدارة سلطة نزع أملاك الأفراد محدودة وضيقة في فرنسا في قانون3 مايو سنة 1841م وهو قانون قديم وكان ساري المفعول حتى سنة 1935م وما كان يقصد في هذا القانون هو توفير العقارات. اللازمة من أجل تسيير المرافق العامة أو لحماية الأموال العامة للدولة ولقد اتسعت هذه الفكرة جداً وشملت معظم الأغراض التي ترمي إلى النفع العام[3].

وسلطة الإدارة في نزع الملكية هي سلطة تقديرية لا معقب عليها من جانب القضاء الإداري إلا إذا أساءت الإدارة استخدام هذه السلطة وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية " القانون رقم 577 لسنة 1954م بشأن نزع ملكية العقارات المنفعة العامة اشترط

(1) شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 111.

(2) الطماوي، سليمان – مبادئ القانون الإداري – مرجع سابق، ص 27.

(3) الطماوي، سليمان – القضاء الإداري قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 152.

وجود للمنفعة عامة يراد تحقيقها من وراء المشروع، ترك هذا القانون للسلطة المختصة بتقرير المنفعة العامة المشروع كامل التقدير في تحديد العقارات اللازمة له.. "[1].

وفي ذلك تقول محكمة العدل العليا الأردنية" سلطة الاستملاك سلطة تقديرية لا معقب عليها طالما كانت متفقة مع مبدأ المشروعية وغير مشوبة بإساءة استعمال السلطة ووفقاً لمقتضيات الصالح العام بعيدة عن البواعث الشخصية أو بقصد الانتقام باعتبار مرفق السلطة من المرافق العامة يجب سيرها باضطراد انتظام[2]" يلاحظ أن الحكمين القضائيين السابقين بينا أن للإدارة سلطة تقديرية في نزع الملكية إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة من كل قيد بل يحدها حسن استخدام السلطة الإدارية لها وهي خاضعة لرقابة القضاء للتأكد من استمرارية المنفعة العامة المراد تحقيقها بتلك الوسائل وكذلك للتأكد من مدى لزوم العقارات المراد نزع ملكيتها لتحقيق النفع العام.

ومن تطبيقات القضاء الإداري المتعلقة بالانحراف – لمصالح مالية في قرارات نزع الملكية حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية تتلخص أن " إحدى القرى حاولت أن تنشئ حياً نموذجياً تقيمه على الأرض الفضاء المجاورة للمباني القديمة ولتحقيق ذلك لجأت إلى نزع الملكية مساحات كبيرة جداً من الأرض الفضاء وقسمتها وعرضتها للبيع فلما طعن في قرارات المجلس البلدي قرر مجلس الدولة الفرنسي أن ذلك المجلس قد استعمل وسيلة نزع الملكية استعمالاً منحرفاً بقصد تحقيق الربح للقرية[3] يلاحظ الإدارة المحلية في الحكم السابق لجأت إلى نزع ملكية عقارات بما لها من سلطة تقديرية في ذلك ولكنها حادت وانحرفت عن الهدف

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، 16 لسنة 32، تاريخ 3/12/ 1989م الموسوعة القضائية الحديثة – الجزء الرابع إعداد شريف الطباخ، مرجع سابق، ص 108.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 386/ 1994 تاريخ 15/ 4/ 1995م منشورات مركز عدالة.

(3) C.E 19-1-1977 Naire R. P. 703. الطماوي، سليمان، نظرية التعسف – مرجع سابق، ص 40 .

المخصص لها وهو المنفعة العامة بإنشاء حي نموذجي وكان هدفها هو تحقيق النفع المالي مما جعل مجلس الدولة الفرنسي يلغي هذا القرار، ويصفه بأنه مشوب بالانحراف بالسلطة.

وفي حكم آخر ألغى مجلس الدولة الفرنسي قراراً لوزير الحربية لجأ فيه إلى نزع ملكية قطعة أرض للتهرب من نفقات إعادتها إلى حالتها قبل التأجير لوزارة الحربية والذي نجم عنه إحداث عطب شديد بالأرض بسبب سوء الاستعمال وكان سند المجلس في الإلغاء أن الإدارة استعلمت سلطة نزع الملكية في غير ما قررت لأجلها تلك السلطة[1].

وفي قضية أخرى على مجلس الدولة الفرنسي تتلخص في أن وزير الحربية كان قد استأجر بعض الأراضي المجاورة لمصانع البارود في تولوز للأغراض الحربية وتعهد في العقد برد الأرض بحالتها وقت الإيجار عند نهاية المدة ولما حان وقت الرد كانت الأرض قد أصابها عطب شديد وكان ردها إلى حالتها الأولى سيكلف الدولة مبالغ كبيرة وللتهرب من الوفاء بذلك التعهد لجأت الإدارة إلى نزع ملكية الأرض لأنها وجدت أن المبلغ الذي تدفعه في هذه الحالة أقل كثيراً من تكاليف إرجاع الأرض إلى حالتها الأولى مما أدي بمجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء قرار نزع الملكية[2].

يلاحظ من الحكم السابق أن وزير الحربية أراد تحقيق نفع مادي لوزارته بصور سلبية وذلك بعدم إخراج مبالغ مستحقة على وزارته تجاه أصحاب العقارات وتحقيق النفع المادي لوزارته بصورتيه الإيجابية والسلبية وإن كان يدخل في نطاق تحقيق المصلحة العامة إلا أنه ليس هو الهدف الذي من أجله منح المشرع الإدارة سلطة نزع الملكية.

---

(1) ذكره خليفة، عبد العزيز– الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 234.

(2) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 753.

ومن التطبيقات القضائية في القضاء العربي حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها أن :" ..... المساس بالملكية الفردية بغير مقتضى مما يناقض الحماية التي أسبغها عليها الدستور والقانون ولجوء إحدى الجامعات إلى نزع ملكية بعض الأفراد لاستكمال منشآتها وثبوت أنها تصرفت في جزء من أرض مملوكة لها في تاريخ سابق على ذلك اللجوء إلى إجراءات نزع الملكية في هذه الحالة ينطوي على إساءة استعمال السلطة وتجاوز الغاية التي حددها الدستور والقانون بالمصالح الشخصية لحساب الصالح العام"[1].

من الملاحظ في الحكم السابق أن الإدارة استفادت مادياً ببيع الأرض التي كانت في يدها التي كان بإمكانها عمل ما تريده عليها من مشاريع ومن ثم لجأت إلى نزع ملكية عقارات فإنه لا يجوز لها إصدار قرار بنزع ملكية عقارات مملوكة للأفراد حيث أن قرار نزع الملكية للمنفعة العامة يكتسب مشروعيته إذا ثبت أنه لم تكن هناك وسيلة لتحقيق المنفعة العامة سوى اللجوء إلى تلك الوسائل الاستثنائية أما وأنه قد ثبت خلاف ذلك من جهة الإدارة حيث كان بوسعها عدم اللجوء إلى نزع الملكية إلا أنها فضلت تحقيق نفعها المادي من بيع العقار المملوك لها ثم اللجوء إلى نزع ملكية عقارات الأفراد، لذلك عدت المحكمة قرار نزع الملكية الصادر من الجامعة مشوباً بعيب إساءة استعمالها السلطة لكونه اتخذ ستاراً للتغطية على الاستفادة المادية التي حازت عليها الإدارة وقضت بناء على ذلك بإلغائه.

ومن أحكام ديوان المظالم السعودي في هذا الشأن قوله" إنه لا ريب في أن... المدعى عليها قد قامت بنزع كامل ملكية عقار مورث المدعين وبعض منازل المجاورين له وكان المنزوع من تلك العقارات أكثر من حاجة الشارع لتوسعته مما أدى بالبلدية فيما بعد إلى إعادة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1606 لسنة 34 ق تاريخ 6/9/ 1990م الموسوعة القضائية الحديثة – الجزء الرابع – إعداد شريفة الطباخ، مرجع سابق، ص 108.

الأجزاء المتبقية من عقارات المواطنين المذكورين الذين طلبوا إعادتها لهم واعتبرتها أجزاء متبقية وليست زوائد تنظيمية حيث يمكن أن تكون ملكاً مستقلاً لأصحابها ويمكن الانتفاع بها بينما لم توافق البلدية على طلب مورث المدعين وكذلك على طلب الورثة من بعده في إعادة الجزء المتبقي من العقار... وقامت بتخصيصه للمرافق العامة عندما ثار نزاع بشأنه بين الورثة والمجاور لهم الذي طلب شراؤه الأمر الذي يتبين منه بجلاء ووضوح مدى تعسف البلدية المدعى عليها مما يصم تصرفها هذا بعيب الانحراف بالسلطة ويجعل قرارها برفض تسليمه وعدم إعادته إليهم مشوباً بهذا العيب وحقيقاً بالإلغاء ولا يجوز للإدارة المدعى عليها في سبيل إصرارها على الامتناع عن تسليم بقية عقار المدعين إليهم تلمس سبيل الانتفاع به في أوجه لم تكن في الحسبان ولم تكن مقصودة من نزع ملكية العقار... [1].

(1) حكم المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي رقم القرار 147 / ث /3 لعام 1408هـ في القضية رقم 1472 /1 ق (لم ينشر). ذكره فهد الدغثير. رقابة القضاء مجلس قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص .299

المطلب الثاني

الانحراف بالإجراءات في مجال سلطة الاستيلاء المؤقت

قد تحتاج الإدارة إلى إشغال بعض العقارات اللازمة لها لفترة أو أزمنة مؤقتة وبسرعة وبإجراءات أسهل من إجراءات نزع الملكية للمنفقة العامة البطيئة والمعقدة والتي تحتاج إلى وقتاً طويل، وهو ما يعرف بالاستيلاء المؤقت، الذي ويقصد به حق السلطة الإدارية في حيازة العقارات المملوكة ملكية خاصة بصفة مؤقتة تحقيقا للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل[1] مما يلاحظ على التعريف استخدام صفة مؤقتة وذلك للتمييز بينه وبين الاستيلاء الدائم بنزع الملكية. إلا أن الإدارة قد تتحايل على القانون فتلجأ إلى الاستيلاء المؤقت على عقار بينما هي في الحقيقة تقصد نزع ملكيته وهدفها من ذلك تحقيق مصلحتها المالية لأن هذا الاستيلاء لا يحملها الأعباء المالية التي تتكبدها في حالة لجوؤها إلى إجراء نزع الملكية. فالإدارة في الاستيلاء المؤقت لا تلتزم إلا بدفع قيمة الخسائر الناجمة عن هذا الاستيلاء وأما تعويض الأفراد عن نزع ملكية عقاراتهم فيكون فورياً بعكس التعويض في حالة الاستيلاء المؤقت وذلك توفيراً للنفقات وهدف الإدارة هو تحقيق مصلحتها المالية، مما يجعل تصرفها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة لأن الإدارة خرجت بالسلطة الممنوحة لها عن الإطار المحدد لممارستها هذه السلطة[2]. فإذا لجأت الإدارة إلى تحقيق هدف نزع الملكية للمنفعة العامة مستخدمة إجراءات لاستيلاء المؤقت تكون منحرفة باستعمال السلطة وفي ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي " بوجود إساءة استعمال السلطة في استخدام الإجراءات إذا لجأت الإدارة إلى إجراءات وتفادياً لإتباع إجراءات الاستيلاء المؤقت

---

(1) الشماط، شوقي، كمال، عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 165.

التسبيب، حابس – إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري – مرجع سابق، ص 104.

(2) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 237.

بقصد الاستيلاء الدائم ونزع الملكية وذلك وتفاديا لإتباع إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة بما تتسم به من كثرة الأعباء المالية[1].

ومن التطبيقات القضائية التي ألغى فيها القضاء الإداري قرارات الإدارة بالاستيلاء المؤقت لانحرافها بالإجراءات لمصالح مالية حكم مجلس الدولة الفرنسي بإلغاء قراراً اتخذته "إحدى المدن بالاستيلاء المؤقت على قطعة أرض لإنشاء ملعب محلي عليها مستنداً في ذلك إلى أن المنشآت التي تريدها المدينة من الاستيلاء المؤقت لها صفة الدوام وبالتالي فإنه كان يتعين اللجوء إلى إجراء نزع الملكية في حالة عدم توافر الاتفاق الودي"[2] وفي نفس الشأن أيضاً بالإدارة أرادت أن تلجأ إلى وسيلة الاستيلاء المؤقت لتقيم على أملاك بعض الأفراد منشآت تتعلق بمؤسسات حربية تكون جزءاً من الدومين العام ولكن المجلس ألغى قرارها في هذا الشأن لأن عليها أن تلجأ إلى إجراءات نزع الملكية لا إلى الاستيلاء نظراً لصفه الدوام للمنشآت التي ستقيمها على ملك الأفراد"[3] ومن أحكام مجلس الدولة المصري في هذا الخصوص قوله" حيث أن المشرع حرص على وصف الاستيلاء بأنه مؤقت تمييزا له عن نزع الملكية ومن حيث أن الحكومة أصدرت القرار المطعون فيه بالاستيلاء مؤقتاً على أرض المدعيات تمهيداً لنزع الملكية على ما جاء في دفاعها فاتجاهها واضح بأن وضع يدها منذ البداية بصفة دائمة... وسبيل ذلك إنما يكون باستصدار مرسوم خاص بنزع الملكية أما الإتجاه إلى نظام الاستيلاء المؤقت اتجاه

---

(1) c.E.q juill et 1947, Navalio, Rec. Rec, p, 297. بسيوني، عبد الغني – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 287.

(2) C.E. 26 Juliet 1976 consert de cant R. P. 45 خليفة، عبد العزيز–الانحراف بالسلطة– مرجع سابق، ص 238.

(3) C. F. 17 Fer bee. P. 35: C.E. 280 et. 1927. Charboonuxes. 28. 3.1 نقلاً عن الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة، مرجع سابق، ص 141.

غير سليم ويجافي ما استهدفه الشارع من هذا النظام ومن ثم يكون قرار الإدارة في هذا الشأن مشوباً بالانحراف بالسلطة"[1].

محكمة القضاء الإداري ألغت قرار الإدارة في الحكم السابق لأن الإدارة أصدرت قرارها بالاستيلاء المؤقت على عقار المدعيات وهي إنما قصدت من ذلك نزع الملكية للمنفقة العامة تفادياً لدفع مبالغ التعويض مقدماً مما يحقق لها مصالح مالية بطريقة سلبية مما جعل تصرفها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في مجال انحراف الإدارة بسلطة الاستيلاء المؤقت تحقيقاً لمصالح مالية حكمها الذي جاء فيه" إذا تبين أن السبب الذي اعتمده أمين العاصمة في طلبه الحيازة الفورية هو تجنب أمانة العاصمة دفع أجر المثل عن المدة التي تشغل فيها أمانة العاصمة البناء المقام على قطعة الأرض قبل استكمال إجراءات الحيازة الفورية ولم يكن السبب الدافع إلى إصداره تحقيق غاية تنظيمية لأمانة العاصمة باعتبارها المنشئ اقتضتها ضرورة النفع العام بالمعنى الوارد في الفقرة (1) من المادة (12) من قانون الاستملاك فإن قرار الحيازة الفورية يكون مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه"[2] سلطة الاستيلاء المؤقت هي وسيلة من وسائل الإدارة التي تستخدمها في تحقيق الصالح العام والغاية المحددة لها والقضاء الإداري المقارن يفرض رقابته على قرارات الإدارة التي تصدر عنها في قرارات الاستيلاء المؤقت على العقارات المملوكة ملكية خاصة للأفراد ويحكم بإلغائها إذا لم تكن وفق الإجراءات المقررة قانوناً أو أنها كانت منحرفة عن الهدف المخصص لها.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم القضية 336 لسنة 4 ق مجموعة مجلس الدول لأحكام القضاء الإداري السنة الرابعة، مرجع سابق، ص 881 جلسة 1363/6/ 1950

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 72/ 75 مجلة نقابة المحامين العدد 11، 12 لسنة 1977م، ص 1377.

المطلب الثالث

الانحراف بالإجراءات في سلطة إصدار خط التنظيم

تقوم الإدارة ممثلة بالمجالس البلدية ومجالس المدن والمحافظات بإصدار المخططات التنظيمية أو ما يسمى خط التنظيم فترسم حدود الشوارع في المدن والقرى والبلديات وتقسم الأراضي إلى مناطق تنظيمية وعمرانية مختلفة يحكم كل منهما اعتبارات قانونية وتنظيمية معينة وأنظمة خاصة تحدد مثلاً عدد طوابق الأبنية ومستوياتها وترسم مواقع الحدائق العامة والمدارس[1].

للإدارة وفقاً للقواعد العامة أن ترسم حدود الشوارع في المدن والقرى وذلك بإصدار خطط التنظيم وهذه الخطط تلزم الأفراد بأن لايبنوا على أرضهم الفضاء إلا بعد الحصول على إذن بذلك وألا يرمموا مبانيهم التي تقع داخل نطاق ذلك[2].

إلا أن الإدارة قد تستخدم سلطتها في إصدار خط التنظيم كبديل لإجراء نزع الملكية للمنفعة العامة الذي يكلفها مبالغ كبيرة وتهدف الإدارة من ذلك إلى تحقيق نفع مادي حيث تستطيع ضم الأراضي التي تدخل في حدود هذا الخط دون أن تدفع سوى قيمة الأرض الفضاء وإذا أقدمت الإدارة على ذلك فإن عملها يكون مشوباً بإساءة استعمال للسلطة لكونها حادت عن الهدف الذي منحت لأجله سلطة إصدار خط التنظيم وقصدت تحقيق نفع مادي وذلك عن طريق وسيلة غير مقررة وهي الإكثار من إصدار خط التنظيم مكان وسيلة أخرى مقررة وهي نزع

---

(1) الشماط، شوقي، عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 166.

(2) الطماوي، سليمان – نظرية الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص 141.

الملكية للمنفعة العامة[1].لكن ما هو المعيار الذي يحدد للإدارة متى تلجأ إلى إجراء خط التنظيم

أو متى يتعين عليها اللجوء إلى إجراء نزع الملكية؟

المعيار هو طبيعة الغرض المستهدف من العملية الإدارية فإذا قصدت الإدارة من خط التنظيم رسم حدود الشوارع ومنع الأفراد من التجاوز والتعدي على الطريق العام كان عملها مشروعاً وأما إذا استهدفت الجهة الإدارية افتتاح طريق جديد فإنه يتعين عليها اللجوء إلى استخدام إجراء نزع الملكية فإن استخدمت الإدارة إجراء خط التنظيم فإن عملها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[2].

وتلجأ الإدارة إلى هذا الإجراء عوضاً عن إجراء نزع الملكية نظراً إلى سهولة الإجراء الأول وقلة تكلفته بالمقارنة مع إجراء نزع الملكية وتعقيداته، فنظراً إلى ربط إجراءات نزع الملكية وكلفته العالية كثيراً ما تعمد الإدارة إما إتباع أسلوب إصدار خط التنظيم بدلاً من نزع الملكية من أجل استملاك عقارات الأفراد ومن أجل ذلك فإن من واجب الإدارة أن تقصر في إتباعها وسيلة إصدار خط التنظيم في أضيق الحدود فلا تتجاوز فيها حتى لا يوصف إجراءها بأنه مشوب بإساءة استعمال السلطة.

انحراف الإدارة في إصدار خط التنظيم ما هو إلا نزع ملكية بطريق غير مباشر وهو أسهل منالاً للإدارة عن اللجوء إلى وسيلة نزع الملكية ذات النفقات الكبيرة. ولذلك كثيراً ما تلجأ الإدارة إلى هذه الوسيلة تهرباً من الأعباء المالية التي تستلزمها إجراءات نزع الملكية ولهذا فإن مجلس الدولة الفرنسي يجبر الإدارة بأن تلتزم في إصدارها لخط التنظيم أضيق الحدود وإذا تبين له أنها تقصد في خط التنظيم نزع الملكية فإنه يلغي قراراتها إذا ما طعن فيها[3].

---

(1) خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري، مرجع سابق،ص 408.

(2) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق،ص 241.

(3) الطماوي، سليمان – القضاء الإداري -- قضاء الإلغاء – مرجع سابق،ص 755.

لقد وضع مجلس الدولة الفرنسي مجموعة من القواعد المهمة التي تضبط تصرفات الإدارة في شأن خط التنظيم:

أ. إذا كان التوسيع المقترح للشارع الموجود فعلاً من الجسامة بحيث يمكن اعتباره فتحاً لشارع غير موجود فإن المجلس يلزم الإدارة بأن تلجأ إلى طريقة نزع الملكية.

ب. إذا كان تنفيذ خط التنظيم سينقل محور الشارع الموجود فإن مجلس الدولة الفرنسي يعتبر ذلك إنشاء لشارع جديد.

ج. ويجب على الإدارة أن تلجأ إلى نزع الملكية إذا ما كان خط التنظيم المقترح سينال جزءاً كبيراً من أحد العقارات وكذلك الحال لو كان الجزء الذي يمسه خط التنظيم صغيراً ولكنه يجعل العقار غير قابل للاستعمال[1]. ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي التي ألغى فيها قرارات الإدارة لانحرافها بالإجراء في إصدار خط التنظيم، حكمه الذي جاء فيه " حيث أن جهة الإدارة تهدف إلى افتتاح طريق جديد فإنه يترتب عليه عدم إمكانية تطبيق ارتفاق خطة التنظيم وإن اكتساب ملكية الأرض الضرورية لهذا الغرض يتم بواسطة نزع الملكية "[2].

ومن أحكامه أيضاً " إذا ترتب على خط التنظيم أن الحدود الجديد لطريق ما سوف يضم داخلها عقاراً كاملاً أو الجزء الأكبر منه فإنه في هذه الحالة لا يكون هناك مجال لتطبيق خط التنظيم وهذا العقار لا يمكن إلحاقه بالطريق العام إلا بوسيلة نزع الملكية"[3].

---

(1) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق،ص 142.

(2) C.E 31 Mai 1938 Recoreuxrp. 503 ذكره عبد العزيز خليفة الانحراف بالسلطة – مرجع سابق،ص 242.

(3) C.E. 5 Mai 1918 Creul R.P. 913، ذكره عبد العزيز، خليفة – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق،ص 243.

المطلب الرابع

موقف القضاء من الانحراف للمصالح المالية

استقرت أحكام مجلس الدولة الفرنسي والمصري ومحكمة العدل العليا الأردنية على إلغاء قرارات الإدارة التي إبتغت من وراء إصدارها تحقيق أهداف مالية لمخالفة تلك القرارات قاعدة تخصيص الأهداف والذي من أجله منحت الإدارة سلطة التقدير إلا أن هذا الاتجاه قد أصابه كثير من التطور وبدأ هذا التطور من تاريخ 29/1/ 1932 إذ خرج مجلس الدولة الفرنسي عن هذا الأصل وتابعه مجلس الدولة المصري وأصبح الاتجاه الجديد أكثر مرونة وأما محكمة العدل العليا الأردنية فهي بنظري لم تخرج عن الاتجاه الأول ولم تتابع التطور الحاصل في قضاء كل من مجلس الدولة الفرنسي والمصري بهذا الشأن.

تحول القضاء الإداري الفرنسي والمصري ينصب أساساً على قاعدة تخصيص الأهداف وليس معنى ذلك أن نظرية الانحراف قد ضعفت أو تراجعت ولكن كل ما هناك أن فكرة المصلحة العامة اتسعت و الإدارة تلجأ إليه قاصدة تحقيق مصلحة الجماعة[1]. ويرجع سبب ظهور هذا الاتجاه إلى العوامل الاقتصادية التي ظهرت في شكل أزمات مالية منذ عام 1930م تلك الأزمات التي أدت إلى ظهور عجز كبير في ميزانية الهيئات المحلية كما أن الأعباء المالية المتزايدة التي ألغت على عاتق تلك الهيئات نتيجة التزايد المستمر في نشاطها قد ألقى عليها

---

(1) انظر في ذلك الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة– مرجع سابق،ص 143، وانظر أيضاً.

شاكر، خالد لفتة، تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق،ص 109.

خليل، محسن – القضاء الإداري اللبناني – مرجع سابق، ص 524.

الغويري، أحمد– قضاء الإلغاء في الأردن – مرجع سابق، ص 389.

خليفة ، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 244.

أبو زيد، مصطفى – القضاء الإداري ومجلس الدولة – مرجع سابق، ص 824.

الكثير من الأعباء التي يصعب عليها مواجهتها بمواردها المالية الضئيلة[1]. ومن الأسباب الأخرى التي أدت في ظهور الاتجاه الجديد أيضاً هو ظهور مبادئ سياسية واجتماعية بعد سنوات الحرب العالمية الأولى وما صاحبها من إنكماش في المذهب الفردي ونهوض بالمذهب الجماعي مما أدى إلى إتساع فكرة الصالح العام على حساب المصلحة الفردية وكان ذلك داعياً إلى النظر لمبدأ الصالح العام بمنظور جديد يعمل على التضحية بالصالح الفردي في سبيل صالح المجموع في بعض الحالات[2].

ومن تطبيقات قضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال حكم الشهير المسمى asoeite "des Autobus Antibois" الذي تتلخص وقائعه في أن إحدى المجالس المحلية قد منحت التزام النقل بالتزام لإحدى الشركات مقابل الحصول على مزايا مالية من أرباح هذه الشركة ثم قامت إحدى الشركات الخاصة بتسيير خطوط سيارات تمر بنفس الطرق التي تمر بها خطوط الشركة الأولى مما كان سبباً في تهديد المركز المالي لهذه الشركة وبالتالي تهديد مصلحة الإدارة المالية ولذلك عمد المجلس المحلي إلى تغيير مواقف السيارات بوضعها في أماكن معينة قليلة الأهمية وذلك حماية من منافسة شركة السيارات الثانية للشركة الأولى وكان ذلك سبيلاً لأن تقيم الشركة الثانية دعوى إلغاء أوضحت بها المصلحة المالية التي دفعت الإدارة إلى هذه الإجراء إلا أن مجلس الدولة لم يقض بالإلغاء بل خالف ما سبق وقرره في هذا الشأن وقضى بأن مسعى الإدارة لتحقيق أغراض مالية هدف مشروع لأن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة"[3].

---

(1) خليل، محسن – القضاء الإداري اللبناني- مرجع سابق، ص 547.

(2) خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري – مرجع سابق، ص 412.

(3) C.E.29 jonvier 1932, "Soeiete Des autobus Antois" R.P.177.S.1932.365 NOTE Blae voet et concl. Latournerie. D. 1932.3. 60.

خليل، محسن – القضاء الإداري اللبناني – مرجع سابق، ص 544.

وكما أعلن مجلس الدولة الفرنسي هذا الاتجاه الجديد في حكم Rotto الصادر في 6 يناير سنة 1933 م حيث قضى بأن القرار الصادر بقصر المرور في أحد الشوارع المنشأة حديثاً على العربات التي لا تتجاوز ثقلاً معيناً لا يكون مشوباً بأية صفة تعسفية لأن العمل على التخفيف من المصاريف التي تقع على كاهل هذه القرية لا يمكن أن ينظر إليه كانحراف في السلطة[1].

كما قضى مجلس الدولة الفرنسي في قضية Looni الصادرة في 21 يناير سنة 1944 " بأن افتتاح البلديات مسرحاً لا يتعارض مع حرية التجارة طالما أن الهدف من ذلك ترقية الفنون وطالما أن المسارح الخاصة لا تشبع حاجة البلدة الفنية[2].

يتبين من الأحكام السابقة أن المبدأ التقليدي القائل بخروج المصلحة المالية عن نطاق المصلحة العامة بدأ في الانحسار والتضييق عليه ليحل محله المبدأ الجديد القائل باختلاط المصلحة المالية مع المصلحة العامة حتى أصبحت المصلحة المالية عنصر من عناصر الصالح العام.

ولقد سلك مجلس الدولة المصري مسلك مجلس الدولة الفرنسي ومن أحكامه في هذا الصدد "... لما كان مبنى طلب إلغاء القرارين موضوع الدعوى أنهما مشوبان بعيب إساءة استعمال السلطة لاستهدافهما تحقيق مصلحة مالية خاصة للبلدية هي الإتاوة التي نصت عليها التراخيص وأن هذه المصلحة المالية، لا تعتبر غرضاً مشروعاً منطو على إساءة استعمال السلطة متى كان ذلك فإن هذا الطلب يكون على غير أساس سليم من القانون وأن الأسباب المالية التي دعت إلى سحب التراخيص لامتناع المدعيين عن دفع الإتاوة تدخل ضمن المصلحة العامة ومن ثم فإن المجلس البلدي إذا استهدف بإلغائها أن يفيد مالياً ليتسنى له مواجهة نفقات

---

(1) خليل، محسن، القضاء الإداري اللبناني، مرجع سابق، ص 845.

(2) خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 246.

إصلاح شوارع المدينة والتي جاء في بعض أوراق الملف الخاص بالسيارات أنها تتأثر بعمل الشركات المرخص لها عملاً دائماً مستمراً وأن نفقات إصلاحها تصل إلى مبالغ كبيرة إنما استهدف هدفاً مشروعاً وليس ثمة شك في أن موازنة الميزانية المحلية من أغراض المصلحة العامة... "[1].

القضاء الإداري المصري في الحكم السابق أقر الاتجاه الجديد ومبادئ النظرية الحديثة للمصلحة المالية فلم يعد يرى في استخدام سلطات الهيئات المحلية لتحقيق مصلحتها المالية إساءة في استعمال سلطتها وسبب ذلك الرغبة في توفير الموارد المالية اللازمة للقيام بالمرفق العام ومنها مرفق النقل العام نظراً لواجباتها المتزايدة.

أن الاتجاه الجديد لنظرية المصلحة المالية للإدارة لا يعني زوال الاتجاه التقليدي الذي يبطل القرار الإداري إذا ما عمل على تحقيق مصلحة مالية للإدارة ذلك أن المجال الحقيقي لتطبيق مبدأ المصلحة المالية طبقاً لتطورها يقتصر أصلاً على مجال خدمات المجالس المحلية وهذا ما يتضح من الأحكام السابقة التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي والمصري في هذا الخصوص ومن ثم يظل الاتجاه التقليدي قائماً في غير مجالات خدمات المجالس المحلية فإنه يحق إلغاء قرارات الإدارة المركزية إذا عملت على تحقيق مصلحة مالية وحتى في مجال خدمات المجالس المحلية فإن عليها ألا تهدف إلى مجرد الحصول على مغنم مالي دون النظر إلى صالح المرفق وكذلك المنتفعين به.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – رقم الطعن 635 لسنة 7 تاريخ الجلسة 27/ 12/ 1954 مكتب فني – ج1 – ص 183 – كراسة القضائية – إعداد أحمد رزق – ص 436.

المبحث الثاني

انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال الوظيفة العامة

تمهيد

الإجراء هو الوسيلة التي ينص عليها القانون ويجب على الإدارة إتباعها لتحقيق أغراض معينة فالتأديب مثلاً يجب أن يتم بتطبيق النظام التأديبي الذي يتضمن كافة الإجراءات والشكليات التي تراعي من وقت وقوع المخالفة وحتى صدور الجزاء وهذا النظام الذي يطبق هو الوسيلة القانونية للتأديب أو ما يسمى بإجراءات التأديب، القضاء الإداري لا يتهاون في إلغاء قرارات الإدارة حينما تخالف الإجراءات القانونية في نطاق الوظيفة العامة لما يترتب على ذلك من آثار خطيرة بالنسبة إلى الموظفين العموميين الذين يقعون ضحايا لانحراف الإدارة[1] من أجل ذلك تضمنت قوانين المحاكم الإدارية[2] في كل من الأردن ومصر والسعودية تخويل المحاكم الإدارية النظر في جميع طعون الموظفين في أغلب القرارات سواء كانت قرارات النقل أو الترفيع أو الانتداب و أيضا الطعن في القرارات التأديبية الجائرة وذلك ليطمئن الموظف على مستقبله الوظيفي ولرفع الظلم عنه ولخلق روح الإبداع عنده الأمر الذي يؤثر إيجاباً على استمرار سير المرافق العامة بانتظام واطراد خدمة للصالح العام. وهذا لا يتعارض مع الأصل الذي يجعل للإدارة السلطة في نقل الموظفين أو ترقيتهم إلا أنه يحدث في بعض الأحيان أن تسيء الإدارة استعمال سلطتها في مجال الوظيفة العامة مما يتطلب وجود رقابة قضائية تحمي الموظفين العموميين من تعسف الإدارة وتسلط الرؤساء في مجالات الوظيفة العامة ولبيان صور

---

(1) شاكر خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مرجع سابق، ص 116.

(2) المادة رقم 9 فقرة أ البند 2 والبند 3 والبند 4 من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم(12) لسنة 1992م والمادة رقم 10 فقرة 3، 4، 9، 13 من قانون مجلس الدول المصري رقم 7 لسنة 1972م المادة رقم 13 فقرة أ، ب، هـ من نظام ديوان المظالم السعودي رقم (1/ 78) لسنة 1428هـ .

انحراف الإدارة بالإجراءات في مجال الوظيفة العامة فقد خصصنا لها هذا المبحث وسوف يكون

في مطالب ثلاثة:

المطلب الأول: الانحراف بالإجراء في سلطة تأديب الموظفين.

المطلب الثاني: الانحراف بالإجراء في سلطة نقل الموظفين.

المطلب الثالث: الانحراف بالإجراء في سلطة وضع تقويم الأداء.

المطلب الأول

الانحراف بالإجراء في سلطة تأديب الموظفين

التأديب هو الضمانة الفعالة لقيام الموظف بواجباته الوظيفية خير قيام فكما أن الموظف النشيط يكافأ على نشاطه بالترفيع والترقية فإن الموظف السيئ يعاقب على إساءته بالعقوبة الملائمة ولكي تتخذ إجراءات التأديب ضد موظف لا بد أن ينسب إليه خطأ أو ذنب اقترفه يستوجب العقاب(1). وقد كفل المشرع للإدارة حق تأديب موظفيها لتوقيع ما يناسب مخالفتهم من جزاءات تأديبية منصوص عليها لمنعهم من معاودة اقترافها ودفعهم إلى الحرص على عدم الإخلال بواجباتهم الوظيفية وحتى يعتبر غيرهم من الموظفين الذين قد تسول لهم أنفسهم ارتكاب المخالفات(2). وهدف توقيع الجزاء التأديبي يجب أن يكون دائماً تحقيق الصالح العام المتمثل في ضمان سلامة أداء الجهاز الإداري ورفع كفاءته لضمان سير وانتظام المرافق العامة في الوفاء بالتزاماتها نحو جمهور المتعاملين معها ولكن حق الإدارة في توقيع الجزاء على موظفيها ليس حقاً طليقاً من كل قيد بل هو حق مشروط بأن يكون الجزاء صريحاً وليس مستتراً خلف قرار نقل أو ندب أو خلافه كما أن الإدارة يتعين عليها لتوقيع الجزاء أن تتبع الإجراءات المقررة قانوناً للتأديب وذلك حتى يتمكن العامل من الدفاع عن نفسه إذا خالفت الإدارة هذا الشرط أو خالفت الإدارة الهدف من منحها سلطة التأديب كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة(3).

ومن تطبيقات القضاء الإداري المصري في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها" الإحالة إلى الاحتياط تنطوي على إجراءات تحذيرية للضابط بسبب سلوكياته وعدم الالتزام بذلك من شأنه أن يهدم الفكرة والهدف الذي يقوم عليه نظام الإحالة إلى الاحتياط من أساسها ولا يتحقق معه الهدف الذي من أجله قرر المشرع هذا النظام.... فالثابت من

(1) الطماوي، سليمان القضاء الإداري – الكتاب الثالث، قضاء التأديب دراسة مقارنة دار الفكر العربي، القاهرة الطبعة السابعة، 1996م – ص 76، وانظر أيضاً، شاكر، خالد لعثة- تخصيص الأهداف – ص 116.

(2) العقيلي، إبراهيم، إساءة استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 165.

(3) خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 253.

الأوراق أن الواقعة المنسوبة إلى الطاعن الموصوفة في محضر المجلس الأعلى للشرطة بأنها تجاوز حدث من قبل قسم شرطة الجمرك بالإسكندرية في حادث الاعتداء الذي تعرضت له قوات هيئة الشرطة أثناء ضبط احد ضباط القوات المسلحة في إحدى القضايا" رشوة" في 6/9/ 1982م وتنفيذاً لأمر الوزير حررت مذكرة من المجلس الأعلى للشرطة مؤرخة 15/ 6/ 1982 ثم صدر في نفس اليوم قرار إحالة الطاعن إلى الاحتياط واعتباراً من 6/15/ 1982م أي بعد ستة أيام فقط من الواقعة وقبل مرور أقل من شهر من صدور قرار الإحالة إلى الاحتياط عرض الموضوع مرة أخرى على المجلس الأعلى للشرطة وفيها وافق المجلس على إحالة الطاعن إلى المعاش، ومن ذلك يكون واضحاً بجلاء الحالة التي ألمت بجهة الإدارة ودفعتها إلى اتخاذ إجراءات اتسمت بالسرعة غير العادية في مواجهة الطاعن في إحالته إلى الاحتياط بعد ستة أيام فقط من الواقعة ثم العرض السريع على المجلس الأعلى للشرطة للنظر في إحالته إلى المحامي قبل أقل من شهر ودون انتظار المدة الكافية للاحتياط التي أقصاها سنتان وهو ما يتنافى مع فكرة نظام الاحتياط ومن ثم تكون الإدارة بذلك قد كشفت عن قصدها الحقيقي ونيتها تجاه الطاعن برغبتها في فصله وحيث أنه ثبت من كل ما تقدم أن القرار المطعون فيه صدر مشوباً بعيب الانحراف في استعمال السلطة إجرائياً بما يبطله ويوجب إلغائه[1]، في الحكم السابق أخفت الإدارة المضمون الحقيقي للقرار تجاه الطاعن وهو فصله من عمله بطريق وإجراء غير قانوني وذلك للتخلص من الشكليات التي قررها القانون والتي لا ترغب الجهة الإدارية الالتزام بها وكذلك إهدار الضمانات التي قررها القانون لصاحب الشأن.

وفي حكم آخر لها تقول" إذا كان تقرير الرقابة الإدارية قد اشتمل على وقائع محددة ولم يكتف بالشائعات والأقاويل التي تمس عضو هيئة التدريس بالجامعة ومن ثم كان حرياً بإدارة الجامعة إزاء ذلك ونظراً إلى خطورة الاتهام أن تبادر إلى تحقيق الوقائع والمخالفات التي أوردها التقرير حسماً للأمور حتى تنتهي الاتهامات المعلقة إلى نتيجة قاطعة إما ببراءة المدعى

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 1666 لسنة 35 من جلسة 1994/2/22من الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا – الجزء الثاني – إعداد عبد الغفار موسى، مرجع سابق، ص 587.

منها فيبقى في منصبه بالجامعة ويرد إليه اعتباره وإما بإدانته فيبعد نهائياً عن وظيفته بالجزاء الذي فرضه القانون أما وقد قعدت إدارة الجامعة عن إتباع هذا الطريق الواجب ولجأت إلى ندب المدعي وسيف الاتهام مسلط عليه متذرعة باقتراح الرقابة الإدارية الذي لا إلزام فيه ولا يزيد عن مجرد إبداء الرأي فإنها تكون والحال كذلك قد استهدفت من قرار الندب تأديب المدعي بجزاء لا يقره القانون ودون إتباع الأوضاع المقررة ومن ثم تكون قد انحرفت بسلطتها في إصدار القرار المطعون فيه وسترت به جزاءً تأديبياً بغير إتباع الإجراءات والأوضاع المقررة قانوناً ومن ثم يكون قد صدر مشوباً بمخالفة القانون معيباً بالانحراف بالسلطة"[1]. للجهة الإدارية سلطة تقديرية في ندب العامل للقيام بأعباء وظيفة مماثلة لوظيفته الأصلية ما دامت قد استهدف بهذا الندب صالح العمل وأن لا تكون الإدارة لجأت إلى الندب من أجل معاقبة الموظف وهو ما يسمى بالعقوبة المقنعة كما في الحكم السابق مما جعل قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة في الإجراءات الإدارية.

ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا الخصوص قولها: " إن إصدار لجنة البلدية قراراً بعزل الموظف بعد إطلاعها على قرار لجنة التحقيق ودون أن تستدعي الموظف للمثول أمامها والاستماع لإفادته ودفاعه واستماع الشهود إن وجدوا فيكون قرارها مخالفاً للقانون ومشوباً بعيب التعسف باستعمال السلطة يلاحظ أن الجهة الإدارية وهي لجنة البلدية في الحكم السابق أُصدرت قرارها بعزل الموظف من وظيفته دون أن تسلك الإجراءات المقررة قانوناً لذلك في حين كان المفروض على الجهة الإدارية مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه والتحقيق معه وإعطاءه مجالاً في التحقيق وهذا يعد ضمانة من ضمانات الموظف مما جعل محكمة العدل العليا الأردنية تلغي القرار السابق وتصفه بأنه مخالف للقانون ومشوباً بعيب التعسف باستعمال السلطة[2].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم الطعن 757 /16 –30 /6/ 1973م السنة 18 ص 158 موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – حمدي عكاشة – ص 1972 .

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 93/ 84 مجلة نقابة المحامين العدد 5–6 لسنة 1985 م، ص 772.

ومن أحكام محكمة العدل الأردنية أيضاً قولها" وإذا كان المستدعي ضده يأخذ على المستدعي قيامه بأعمال تضر بمصلحة المرفق الذي يعمل فيه أو يأخذ عليه تصرفاً غير لائق فقد كان عليه أن يحيله إلى مجلس تأديبي عملاً بالمادة 83 من نظام الخدمة المدنية أو ينهي خدمته بالاستناد إلى مادة 143 من هذا النظام لا أن يلجأ إلى نص المادة 15 من قانون التقاعد المشار إليها التي لا يجوز لها أن تطبقها بحقه"[1].

القضاء الإداري السعودي تابع نظائره في الحكم ببطلان القرارات الموسومة بالانحراف بالإجراءات في تأديب الموظفين ومن أحكامه قوله" أحد رجال... أتهم بالشروع بالسرقة... وبعد تعزيره شرعاً أحالته الإدارة التابع لها إلى مجلس تأديبي حيث صدر حكم لم ترض عنه الإدارة وبدلاً من أن تستأنف الإدارة هذا الحكم مستكملة الطريق التأديبي لجأت إلى الفصل غير التأديبي استناداً إلى المصلحة العامة ووجه الانحراف في تصرف الإدارة كما هو واضح يتمثل في إحلال إجراء محل إجراء آخر دون أخذ الغاية المنشودة بعين الاعتبار بالنسبة لكل إجراء حيث إن الفصل بغير الطريق التأديبي يقصد منه تحقيق المصلحة العامة وليس تأديب الفرد أو القصاص منه وبالتالي فإن الإدارة قد أساءت استعمال السلطة المخولة لها في غير ما وضعت من أجله"[2].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 370 / 1973 مجلة نقابة المحامين تاريخ 30/ 9/ 1973 ص 1508.

(2) المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي رقم 1/د/ م لسنة 1407 هـ لم ينشر ذكره الدغيثر، فهد – رقابة القضاء على قرارات الإدارة، مرجع سابق، ص 305.

المطلب الثاني

الانحراف بالإجراء في سلطة نقل الموظفين

تتمتع الإدارة بسلطة نقل موظفيها من مكان إلى آخر أو من وظيفة إلى وظيفة أخرى وذلك تحقيقاً لمصلحة العمل عن طريق توزيع الموظفين بين الوظائف والأماكن المختلفة توزيعاً يكفل للوظيفة العامة أداءً أكفأ ويقصد بنقل الموظف أن تستبدل الإدارة الوظيفة المسندة إليه بوظيفة أخرى تعادلها سواء في نفس الدائرة أو الوزارة أو في وزارة أخرى تبعاً لما يقتضيه صالح العمل طالما أن هذا النقل يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ولا ينطوي على إساءة استعمال السلطة ولا يستشف منه مساس بحق الموظف سواء من حيث مكانه الوظيفة أو الدرجة التي يشغلها أما إذا صدر قرار الإدارة بنقل الموظف مكانياً أو نوعياً بقصد توقيع عقوبة تأديبية مقنعة عليه لا يجوز إتباعها بغير اتخاذ الإجراءات المنصوص عليها بالقانون وخالفت الإدارة بذلك الهدف المخصص من نقل الموظفين فإن قرار الإدارة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذ أن غاية قرار النقل يجب أن تكون تحقيق مصلحة العمل والمرفق الذي يعمل به الموظف ومن أجل تحسين أداء هذا المرفق[1].

ولا يفهم مما سبق أن سلطة الإدارة في نقل موظفيها هي سلطة مقيدة بل هي تقديرية وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" ... حق جهة الإدارة في إجراء هذا النقل دون معقب عليها ما دام قد خلا تصرفها من إساءة استعمال السلطة ولم يتضمن تنزيلاً لدرجة العامل الوظيفية"[2].

وفي هذا الخصوص تقول محكمة العدل العليا الأردنية" إن الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود احتياجات

---

(1) شاكر – خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – ص 117.

العقيلي – إبراهيم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – ص 162.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 7984 – لسنة 44 – تاريخ الجلسة 20/3/ 2001.

مكتب فني 46 – ج 2– ص 1111 – الكراسة القضائية – إعداد أحمد رزق – 327.

العمل ومتطلبات الصالح العام... وتخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم القرار التأديبي.... "[1].

وفي السياق السابق تقول المحكمة الإدارية بديوان المظالم" السعودي من المسلم أنه لا تثريب على الإدارة في نقل الموظف من وظيفة إلى آخر أو من وزارة إلى أخرى تحقيقاً لمصلحة العمل ولضمان حسن التنظيم المرفقي المبرر لإعادة توزيع عمال المرافق... وتتمتع الإدارة في هذا الشأن بسلطة مطلقة تنأى عن الرقابة القضائية على هذا النوع من القرارات الفردية متى كان هدف الإدارة من إجراء النقل هو الصالح العام وألا يكون في حقيقته جزاءً تأديبياً مقنعاً..." [2].

ومن تطبيقات القضاء الإداري إلى ألغى فيها قرارات الإدارة بنقل موظفها لإنحرافها بالإجراء حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية " تلاحق قرارات النقل المكاني وصدورها بغير مقتضى من الصالح العام وفي أعقاب رفع الموظف لتقريره الخاص بصناديق النذور إلى السيد رئيس الوزراء فإن الجهة الإدارية إنما قصدت مجازاة المدعى لأنها لم تكن راضية على التقرير الذي رفعه إلى السيد رئيس الوزراء بشأن صناديق النذور لذلك تكون الجهة الإدارية قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر عن الغاية التي وضعت لها واتخذتها أداة للعقاب وأن تتخذ من سلطة النقل المكاني أداة لمجازاة المدعى ومن ثم كان قرارها مخالفاً للقانون مشوباً بسوء استعمال السلطة"[3].

المدعي في الحكم السابق رفع تقرير عن صناديق النذور إلى رئيس الوزراء يعرض فيه مقترحاته وهو حق مشروع له وبعد رفعه الاقتراحات تلاحقت قرارات النقل بحقه من الجهة الإدارية ففي هذه الحالة الجهة الإدارية انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان إلى آخر

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 94 / 1994 من مجلة نقابة المحامين لسنة 1995م ص 3269، نقلاً عن مركز عدالة الإلكتروني.

[2] المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي رقم 32 / 86 تاريخ 1421هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية – ص 417.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 319 لسنة واحد جلسة 18/ 4/ 1971م الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا – إعداد عبد الغفار موسى – ص 553.

واتخذتها أداة للعقاب وبذلك تكون قد اتبعت نوعاً من الجزاء التأديبي لم ينص عليه القانون وما كان يجوز للجهة الإدارية أن تضيق بهذا النقد البناء وأن تتخذ من سلطة النقل المكاني أداة لمجازاة المدعي من أجل ذلك حكمت المحكمة بإلغاء قرار النقل لانحرافه بالإجراء.

وفي السياق السابق تقول محكمة العدل العليا الأردنية" أن الأساس في نقل الموظفين المكاني والنوعي متروك لسلطة الإدارة التقديرية تترخص في إجرائه على حدود احتياجات العمل ومتطلباته ومقتضيات الصالح العام عملاً بالمادة 63 من نظام الخدمة المدنية رقم (1) لسنة 1988 وتخضع لرقابة محكمة العدل العليا إذا كان ينطوي على عقوبة تأديبية أو يأخذ حكم القرار التأديبي وعليه فنقل المستدعي الأول من وظيفة إلى أخرى تقل عنها في المستوى ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لم يقصد فيها الصالح العام وبالتالي يكون قرار نقل المستدعي الأول مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"[1].

الجهة الإدارية لها سلطة تقديرية في نقل موظفيها النقل المكاني لكن في الحكم السابق اتخذت الإدارة هذا الإجراء أداة وضمنته عقوبة تأديبية بحق الموظف ذلك بنقله إلى وظيفة أخرى تقل في مستواها عن وظيفته الأولى مما جعل محكمة العدل العليا تحكم بإلغاءه ووصفته بأنه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة.

في ذلك تقول المحكمة الإدارية بديوان المظالم " لا شبهة في أن كل هذه الظروف والملابسات لا تدع مجالاً للشك في أن الإدارة لم تستعمل سلطتها في نقل المدعي من وظيفته كمدير لشؤون الموظفين ببلدية الخرمة إلى وظيفة كاتب بمديرية الشؤون البلدية والقروية في المنطقة الغربية للغرض الطبيعي الذي شرع النقل المكاني من أجله بحسب صالح العمل أو مقتضياته إذ لا يبين من الأوراق وجود سبب مصلحي يدعو إلى النقل بل تدل الظروف والوقائع التي لابست صدور القرار المطعون فيه على أنه ينضح بعدم الرضا والسخط ويحمل في طياته ابتداعاً لنوع من الجزاء التأديبي لم ينص عليه النظام وبذلك تكون الإدارة قد انحرفت بسلطتها في نقل الموظفين من مكان لآخر عن الغاية التي وضعت لها وهي وضع كل موظف في المكان

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 94/ 1994 عدد مجلة نقابة المحامين لسنة 1995م، ص 3269.

الذي يناسب درجته وكفايته ويحقق العدالة بين الموظفين ويكفل بالنهاية مصلحة العمل فاتخذتها أداة للعقاب"[1].

إن الأحكام القضائية السابقة تؤكد على فكره أن نقل الموظف بنوعية المكاني والنوعي يقع ضمن السلطة التقديرية للإدارة بغير معقب عليها من القضاء الإداري إلا في حالتين الحالة الأولى: حينما يكون قرار النقل مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة الحالة الثانية إذا كان ينطوي قرار نقل الموظف على عقوبة مقنعة.

(1) حكم المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي رقم 36/ 86 لعام 1401هـ مجموعة المبادئ الشرعية والنظامية – 423.

المطلب الثالث

الانحراف بالإجراء في سلطة وضع تقويم الأداء

منح المشرع للإدارة سلطة وضع تقارير قياس الكفاية لموظفيها لتقويم أدائهم ولضمان القيام بالواجبات الوظيفية على النحو الأمثل والهدف، من تخويل الإدارة هذه السلطة هو تحقيق المصلحة العامة المتمثلة في حسن سير المرفق العام وذلك بحث العاملين على القيام بوظائفهم على الوجه الأكمل مع إثابة العامل المتميز وعقاب العامل المقصر[1].

وتتمتع الإدارة في وضع تقارير قياس كفاية العاملين فيها بسلطة تقديرية، وفي ذلك تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" وحيث أن قضاء هذه المحكمة قد ذهب إلى أن تقرير كفاية العمل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر والرئيس الأعلى ولجنة شؤون العاملين كل في حدود اختصاصه ولا سبيل للتعقيب عليه ما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال للسلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة ومن ثم يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوعباً المراحل والإجراءات التي رسمها القانون لذلك يجب أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة.... [2] حكم المحكمة الإدارية السابق بين أن تقدير الدرجة التي يستحقها العامل عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير هو أمر يختص به الرئيس المباشر والرئيس الإداري ولجنة شؤون العاملين كلٍ في حدود اختصاصه ولا رقابة للقضاء على السلطة التقديرية في ممارسة هذا الاختصاص طالما كان التقدير غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة إلا أن الإدارة في بعض الأحيان يمكن أن تستعمل سلطتها في هذا الشأن استعمالاً منحرفاً لمجاملة موظف أو لعقاب موظف كفء ولكنه لا يحظى بقبول عند رؤسائه لأسباب غير موضوعية وقد تتخذ الإدارة من التقارير السنوية أسلوباً للعقاب المقنع ونظراً لما تتسم به تقارير تقييم الأداء من خطورة على المستقبل الوظيفي

---

(1) خليفة، عبد العزيز، دعوى إلغاء القرار الإداري – مرجع سابق،ص 424.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2454 لسنة 468 تاريخ الجلسة 4/30 2000م ص 203، الكراسة القضائية بأحمد رزق ص 178 وانظر أيضاً: المحكمة الإدارية العليا رقم 1254 لسنة 11 تاريخ الجلسة 1969/3/9م المكتب الفني 14 المجلد 2 ، ص 275.

للخاضعين لها فإن القضاء الإداري بسط رقابته عليها ومن تطبيقات القضاء الإداري حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الذي جاء فيه "..... الثابت من الأوراق أن تقدير كفاية المطعون ضده عن عام 1999م كان قد عرضه رئيسه المباشر بمرتبة ممتاز 92 درجة ثم عرض التقرير على الرئيس الأعلى فقرر كفاية المطعون ضده بذات المرتبة ممتاز ويعرض هذا التقرير على لجنة شئون العاملين قامت بتخفيفه إلى مرتبة جيد جداً 80 درجة وذلك دونما إبداء أية أسباب تقلل من كفاءة المطعون ضده أو تهون منها بالمخالفة لما حوته الأوراق حيث حصل المطعون ضده على تقارير برتبة ممتاز عدة أعوام إلى جانب حصوله على مكافأة تشجيعية بالقرار رقم ... ولم تقدم جهة الإدارة ما يفيد توقيع أية جزاءات إدارية على المطعون ضده وعليه يكون القرار المطعون فيه غير قائم على سند صحيح من الواقع أو القانون مما يتعين معه الحكم بإلغاءه القرار"[1].

إن وضع تقرير تقويم الأداء يقع ضمن السلطة التقديرية كما بينا ما لم يثبت أن قرار الجهة الإدارية كان مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة وفي الحكم السابق يلاحظ أن لجنة شؤون العاملين أساءت استعمال سلطتها وذلك بأن قامت بتخفيف درجة كفاية العامل إلى جيد جداً دون أسباب تقلل من كفاءة الموظف الذي يشهد له رئيسة المباشر بكفاعته واستحقاقه لدرجة الممتاز وكذلك رئيسة الأعلى مما جعل المحكمة الإدارية العليا المصرية تحكم بإلغاء قرار لجنة شؤون العاملين.

وفي هذا السياق تقول المحكمة الإدارية العليا المصرية" ولو صح أن يكون سوء السمعة سبباً للنيل من كفاية الموظف في العمل على مدار السنة التي يوضع عنها التقدير فإن الطريق السوي لإتباعها هو إحالة الموظف إلى المحاكمة التأديبية لإثبات الوقائع التي قام عليها إتهام هذه السمعة كي يحاسب عليها لو صح ثبوتها أما إن تنصب لجنة شؤون الموظفين[2] نفسها قاضياً

---

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 2454 لسنة 48 تاريخ الجلسة 2005/4/30م، ص 203، الكراسة القضائية – إعداد أحمد رزق ص 178.

[2] هذا الاسم القديم وأما الاسم الحالي فهو لجنة شؤون العاملين.

تنزل به عقوبة غير واردة في القانون فأمر فيه انحراف بإجراءات المحاكمة التأديبية ومخالفة للقانون و إهدار للضمانات التي وفرها قانون التوظيف"[1].

يلاحظ أن الجهة الإدارية في الحكم السابق لا يجوز لها أن تجعل من سوء السمعة سبباً للنيل من كفاية الموظف ما لم يكن قد تمت محاكمته قانوناً وثبت في حقه ما نسب إليه أما أن تهبط الجهة الإدارية بتقرير كفاية العامل لهذا السبب دون تحققه فهذا يعد إساءة في استعمال سلطتها.

[1] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 6/5/ 1962 – س 7 ص 846 موسوعة القرار الإداري، إعداد عكاشة، مرجع سابق، ص 1244.

المبحث الثالث

انحراف الإدارة بالإجراءات في مجالات أخرى

قد تلجأ الإدارة من اجل تحقيق هدف معين إلى اتخاذ قرارات لا تختص باتخاذها معتدية بذلك على اختصاص سلطات أخرى، فالإدارة ومن اجل تحقيق غاية معينة وبقرار صادر عنها له قوة النفاذ والتنفيذ المباشر قد تنحرف في استخدام سلطاتها فتتبع إجراءات مخالفة للإجراءات التي يتوجب عليها قانوناً إتباعها وذلك بغية مواجهة بعض المواقف الخاصة بالسرعة اللازمة وبعيداً عن المزيد من التدابير والتعقيدات فتتبع الإدارة مثلاً إجراءات الضبط القضائي بدلاً من إجراءات الضبط الإداري أو أن تنحرف بالإجراءات لتتحايل على تنفيذ الحكم القضائي، ولبيان الصورتين السابقين فقد أفردنا لهما هذا المبحث في مطلبين كما يأتي:

المطلب الأول: استخدام إجراءات الضبط القضائي بدلاً من إجراءات الضبط الإداري.

المطلب الثاني: انحراف الإدارة بالإجراءات للتحايل على تنفيذ الحكم القضائي.

المطلب الأول

استخدام إجراءات الضبط القضائي بدلاً من إجراءات الضبط الإداري

التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي قائم على مبدأ الفصل بين ولايتي القضائيين الإداري والعادي لأن الضبط الإداري يتعلق نشاطه في غالبية صورة بالسلطة التنفيذية ومن ثم فإن جميع المنازعات التي تثور في شأنه يختص بها القضاء الإداري وأساس ذلك أن نشاط الضبط الإداري غالباً ما يمس الحريات الشخصية أو الحريات العامة للأفراد والقضاء الإداري هو الحامي للحريات العامة أما نشاط الضبط القضائي فيتعلق بممارسة ولاية السلطة القضائية ومن ثم فالمنازعات المتعلقة به هي من اختصاص المحاكم القضائية[1]. لكن ما هي النتائج التي ترتب على التمييز بين الضبط الإداري والضبط القضائي؟.

النتيجة الأولى: أن نشاط الضبط القضائي لا يقبل الطعن بالإلغاء ولا يخضع لإجراءات وقف التنفيذ كما هو الحال بالنسبة لنشاط الضبط الإداري.

---

(1) الطهراوي، هاني – القانون الإداري – دار الثقافة – عمان – الطبعة الأولى 2006م، ص 236.

النتيجة الثانية: أن نشاط الضبط القضائي لا يخضع لنفس قواعد المسؤولية التي يخضع لها نشاط الضبط الإداري إذ أن القاعدة المقررة أن الدولة غير مسؤولة عن أخطاء سلطة الضبط القضائي إلا حيث يقرر المشرع ذلك صراحة أما القاعدة بالنسبة لنشاط الضبط الإداري فهي خضوعه لقواعد المسؤولية المقررة إذا توافرت أركانها من خطأ وضرر وعلاقة بينها[1].

وقد تلجأ الإدارة من أجل تحقيق هدف معين إلى اتخاذ قرارات لا سلطة لها باتخاذها معتدية بذلك على سلطات أخرى فالإدارة ومن أجل تحقيق غاية معينة وبقرار صادر عنها له قوة النفاذ والتنفيذ المباشر قد تنحرف في استخدام سلطتها فتتبع إجراءات مخالفة للإجراءات التي يتوجب عليها قانوناً إتباعها لتحقيق هذه الغاية وذلك بغية مواجهة بعض المواقف الخاصة بالسرعة اللازمة وبعيداً عن المزيد من التدابير والتعقيدات التي تعتبرها الإدارة روتينية وطويلة في مثل هذه المواقف.

ومن تطبيقات القضاء الإداري التي ألغى فيها قرارات الإدارة لانحرافها بالإجراءات في هذه الصورة حكم مجلس الدولة الفرنسي الشهير في قضية فرامبار عام 1960م ويتمثل هذا الحكم في أن أحد العمد في فرنسا أراد مصادره عددين من إحدى الصحف الفرنسية بهدف تفادي وقوع اضطرابات تخل بالأمن بسبب مقالات منشورة فيها وفي ذلك حماية للنظام العام الذي هو هدف مشروع على العمدة تحقيقه بموجب سلطات الضابطة الإدارية إلا أنه لم يستعمل هذه السلطات بل استعمل سلطات الضبط القضائي بدلاً عنها واعتمد على الإجراءات المنصوص عليها في المادة 10 من قانون الإجراءات الجنائية مع أن هذه الإجراءات لا يجوز استخدامها إلا للكشف عن الجرائم المخلة بأمن الدولة وتقديم مرتكبيها للمحاكمة[2].

يلاحظ أن العمدة في الحكم السابق لجأ إلى إجراءات الضبط القضائي في حجز ومصادرة أعداد جريدة فرانس سوار مستنداً في ذلك إلى المادة العاشرة من قانون الإجراءات الجنائية

---

[1] الطماوي، سليمان – الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي – القاهرة الطبعة الرابعة – 1992م، ص 263.

[2] مارسو لونغ وبيادر لفولفية – القرارات الكبرى في القضاء الإداري– ترجمة علي محمود مقلد – المؤسسة الجامعية للدراسات وللنشر – بيروت – الطبعة الأولى – 2009م، ص 562.

ونصها" لمديري الأقاليم ومدير الشرطة بباريس عند الضرورة أن يتولوا بأنفسهم أو يكلفوا ضباط الضبط القضائي باتخاذ كل الأعمال اللازمة لثبوت الجنايات والجنح ضد أمن الدولة وأن يسلموا مرتكبيها إلى المحاكم المكلفة بعقابهم" لكن يتبين من ظروف القضية أن الحجوز المتنازع عليها لم يكن محلها ثبوت جنايات أو جنح ضد الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة وتسليم مرتكبيها إلى المحاكم المكلفة بعقابهم ولكن منع انتشار كتابات وردت في الأعداد المذكورة من الجريدة السابقة فكان من المفترض على العمدة أن يطبق إجراءات الضبط الإداري بدلاً من إجراءات الضبط القضائي لا العكس مما آل بمجلس الدولة الفرنسي إلى إلغاء هذه القرار ووصفه أنه مشوب بالانحراف بالإجراءات. ومن تطبيقات قضائنا العربي في هذا المجال حكم محكمة القضاء الإداري السوري – بقولها: " لا يدخل في صلاحيات نائب الحاكم العرفي مصادرة أموال الأفراد التي هي من اختصاص السلطات القضائية تلقيها بأحكام حسب الأصول القضائية مما يجعل الأمر الصادر بمصادرة دار السينما وإدارتها متجاوزاً على اختصاصات نائب الحاكم العرفي المحددة في المادة الرابعة وبالتالي معدوماً من الناحية القانونية... " [1].

(1) حكم محكمة القضاء الإداري السوري رقم 211 في القضية رقم 104 لعام 1973م تحت المبدأ 34 ص 104 ذكره، الشماط، شوقي، عيب الانحراف بالسلطة – ص 171.

المطلب الثاني

انحراف الإدارة بالإجراءات للتحايل عن تنفيذ الحكم القضائي

الحكم القضائي الذي يحوز قوة الشيء المقضي به هو حجة على الكافة وهو عنوان الحقيقة يتوجب على الجميع الإنصياع له، ومن واجب الإدارة خاصة أن تلتزم بالأحكام القضائية النهائية وأن تراعي تنفيذها بدقة دون تحايل أو إبطاء تماشياً مع مبادئ العدالة ومقتضيات مبدأ المشروعية وما يقرره القانون على أساسه من ضمانات للحقوق والحريات الفردية"[1]، تحايل الإدارة عن تنفيذ الحكم القضائي هو صورة من صور عيب إساءة استعمال السلطة وإن كان مخالفة قوة الشيء المقضي به يعتبر كأصل عام صورة من صور عيب مخالفة القانون لكن التحايل على القانون للوصول إلى انتهاك بعض أحكامه يكون صورة من صور عيب إساءة استعمال السلطة لا صورة من عيب مخالفة القانون وذلك إذا كان هذا التحايل من أجل تحقيق أهداف خاصة بعيدة عن الصالح العام[2]، بأن عدم احترام الإدارة للأحكام القضائية الحائزة على قوة الشيء المقضي به يجعل قرار الإدارة في هذه الحالة مشوباً بعيب مخالفة القانون وأما تحايل الإدارة على تلك الأحكام بقصد التهرب من تنفيذها بطريق غير مباشر فإن قرار الإدارة يعد مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[3]. ومن التطبيقات القضائية التي ألغى القضاء فيها قرارات الإدارة لتحايلها عن تنفيذ الأحكام القضائية حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي جاء فيه" بعدم جواز نزع ملكية عقار بهدف منع تنفيذ حكم قضائي لأن مجلس إحدى البلديات قد أصدر قراراً استشف مجلس الدولة الفرنسي منه استهدافه في الواقع وبصفة أساسية إجراء عمليات تؤدي إلى منع حكم أصدرته محكمة الاستئناف وذهب إلى أن ما يهدف إليه القرار يبعد تماماً عن اعتبارات تحقيق المصلحة العامة مما يجعل قرار نزع الملكية مشوباً بعيب إساءة استعمال

---

(1) الشماط، شوقي، عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 172.

(2) خليل، محسن – القضاء الإداري اللبناني – مرجع سابق، ص 536.

(3) بسيوني، عبد الغني – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 280.

السلطة"[1]، ومن أحكام مجلس الدولة الفرنسي أيضاً" أنه عند إلغاء تعيين أحد الموظفين تعمد الإدارة إلى تعديل شروط التعيين في هذه الوظيفة كي يمكن لها أن تعين من جديد هذا الموظف الذي أبطل تعيينه والذي كان من الواجب عليها تنفيذاً لحكم القضاء الإداري إقصائه عن وظيفته"[2]. وأيضاً قضى في أحد أحكامه بأن "أحد المحافظين أصدر قراراً عدل فيه لوائح الإسكان لصالح بعض الملاك وذلك للتهرب من تنفيذ حكم قضائي بهدم عقاراتهم المخالفة للشروط واستند المجلس في إلغائه لهذا القرار إلى أنه لا يستجيب لأية ضرورة من ضرورات الإسكان وأن القرار في حقيقته يستهدف وضع عقبة في سبيل تنفيذ حكم محكمة استئناف ليون ومن ثم انتهى المجلس إلى إلغاء القرار لكونه مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"[3].

إن الإدارة حينما تسعى إلى إصدار قرارات الهدف منها إفراغ الحكم القضائي الحائز على قوة الشيء المقضي به من مضمونه أو التحايل على تنفيذه أو تعطيل أو تأخير أو إعاقة هذا التنفيذ بشكل ما فإنها تكون منحرفة في استعمال سلطتها وتكون هذه القرارات الإدارية مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة. ومن تطبيقات قضائنا العربي في هذا المجال حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها" إن الباعث الذي دفع محافظة الشرقية بادي الأمر إلى السعي في استصدار القرار المطعون فيه هو الحكم الصادر بإخلاء المبنى المطلوب الاستيلاء عليه وقصدها من ذلك هو تعطيل تنفيذ هذا الحكم ثم تحول هدف المحافظة بعد أن تصالح معها المالك إلى الضغط عليه بهدف تخفيض الأجرة عندما رأت أنه مغالٍ فيها"[4]، الجهة الإدارية في الحكم السابق وهي محافظة الشرقية عندما أصدرت قراراً بالاستيلاء على العقار التي كانت تستأجره وذلك بعد أن صدر حكم لصالح مالك العقار بإخلائه وتسليمه له أصدرت قرار الاستيلاء بهدف

---

[1] C.E 27 – 15– 1971– commne de soint R.e.c.p. 632 المشار إليه عند خليفة عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – ص 184.

[2] C.E. 19 oct: 1938, Amicale Desgriffier d alg erie, rec. 767 ذكره بسيوني عبد الغني – القضاء الإداري– ص 280. وأيضاً خليل، محسن – القضاء الإداري ص 536.

[3] C.E.18 – 4– 1975 Froux for rcodecrec. Pp 700 – 707 ذكره خليفة عبد العزيز – الانحراف بالسلطة ص 184.

[4] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1309 لسنة12 ق مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا السنة 12 مبدأ رقم 69 ص 664.

تعطيل الحكم القضائي الصادر بالإخلاء والقاعدة العامة أن القرار الإداري متى كان الهدف منه التحايل أو تأخير تنفيذ حكم قضائي حائز على قوة الشيء المقضي به كان القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة والنتيجة السابقة هي ما توصلت إليها المحكمة الإدارية العليا المصرية بإلغاء قرار الإدارة، وفي هذا الخصوص حكمت محكمة العدل العليا الأردنية في بأنه" لا يجوز للإدارة أن تستخدم الإجراء إلا في تنفيذ الغرض الذي استهدفه النص القانوني وإن ضرورة الإجراء هي شرط لمشروعيته وإذا كان إجراء إعادة الموظف إلى وظيفته الأصلية المنقول منها هو تنفيذ صوري لحكم محكمة العدل العليا القاضي بإلغاء قرار نقله وكان قرار إحالته على التقاعد قد صدر تماشياً للتنفيذ السليم لحكم المحكمة وليس لتحقيق الغاية التي هدف إليها المشرع في قانون التقاعد فيكون قرار الإحالة التقاعد المطعون فيه حقيقاً بالإلغاء ومعيباً"[1].

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 67/59 مجلة نقابة المحامين العدد: 10، 12 ص 107 مجموعة المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا – إعداد حنا إبراهيم النده، مرجع سابق، ص 43. .

الفصل الرابع

إثبات إنحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف

المبحث الأول: طبيعة انحراف الإدارة عن الهدف المخصص

المبحث الثاني: دور القضاء الإداري في الإثبات

المبحث الثالث: طرق إثبات انحراف الإدارة عن الهدف المخصص

الفصل الرابع

إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف

تمهيد

النعي بأن القرار الإداري مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف أو غيرها من صور عيب إساءة استعمال السلطة لا يكفي بل لا بد من الطاعن من إثبات أن القرار الإداري مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة بأدلة قاطعة الثبوت أو الدلالة على تحققه كي يتمكن القضاء الإداري من الانتصار للمشروعية وإعادة فرض هيبة مبدأ سيادة القانون وإنصاف المضرور بإلغاء القرار المطعون فيه والتعويض عما لحقه من أضرار بسبب إساءة استعمال السلطة من جانب الإدارة.

والإثبات: هو إقامة الدليل أمام القضاء على حقيقة أمر مدعي به وبالطرق المقبولة قانوناً لما يترتب عليه من آثار قانونية.

قاعدة تخصيص الأهداف كونها صورة من صور عيب إساءة استعمال السلطة فإن طريقة إثبات انحراف الإدارة عنها لا تختلف في الجملة عن طريقة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة فلذلك كان لا بد لنا من البحث في مسألة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة انطلاقاً من طبيعة هذا العيب واعتماداً على ذاتية وخصوصية عيب إساءة استعمال السلطة والبحث في عبء الإثبات وعلى من يقع؟؟؟ ثم البحث في الوسائل المقررة قانوناً لإثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

ولتوضيح كيفية إثبات عيب إساءة استعمال السلطة فقد أفردنا لهذا الموضوع مباحث ثلاثة وهي:

المبحث الأول: طبيعة انحراف الإدارة عن الهدف المخصص.

المبحث الثاني: دور القضاء الإداري في الإثبات.

المبحث الثالث: طرق إثبات انحراف الإدارة عن الهدف المخصص.

المبحث الأول

طبيعة انحراف الإدارة عن الهدف المخصص

يُعَدْ مبدأ المشروعية وسيادة القانون ضمانة أساسية من ضمانات حقوق وحريات الأفراد والذي يضع مجموعة من الضوابط والقيود على الإدارة العامة عند قيامها بنشاطاتها المختلفة وأعمالها التي تقوم بها في سبيل تحقيق المصلحة العامة التي هي الغاية النهائية من أعمال وأنشطة الإدارة والتي من أجلها فقط منحت سلطاتها واختصاصاتها، وذلك بهدف تأمين وحماية الحقوق والحريات الفردية ومنع الإدارة من المساس بها في معرض سعيها لتحقيق المصلحة العامة ورغم أهمية مبدأ المشروعية إلا أنه لا يطبق دائماً عملياً بشكل كامل وصارم ولما كان النص على المبدأ لا يكفل تطبيقه أو حسن تطبيقه ومن أجل تأمين الحريات والحقوق الفردية وإعلاء سيادة القانون، وتطبيق مبدأ المشروعية على أعمال وتصرفات الإدارة فإنه لا بد من إيجاد آليات للرقابة على أعمال الإدارة والتي من أهمها على الإطلاق الرقابة القضائية التي يستطيع الأفراد مقاضاة الإدارة العامة عن مساسها بالحقوق أو حرياتهم أو مصالحهم المشروعة أو انحرافها عن الهدف المخصص، إلا أن إثبات هذا العيب لا يخلو من صعوبة لأن عيب إساءة استعمال السلطة الذي تعد الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف صورة من صوره من أدق عيوب المشروعية وأشدها خفاء فإن خفاء عيب إساءة استعمال السلطة واستتاره بثوب المشروعية الظاهرة من حيث سلامة باقي عناصر القرار الإداري من شكل ومحل وسبب واختصاص واتصاله بنوايا مصدر القرار كل ذلك جعل من عملية إثباته عملية صعبة لكن القضاء الإداري انتهج سلوكاً سعى من خلاله إلى التخفيف من صعوبة وعبء إثبات الطاعن لعيب إساءة استعمال السلطة لبيان الصورة السابقة المتمثلة في صعوبة وعبء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة. فقد أفردنا لها هذا المبحث وسوف نبينه في مطلبين:

المطلب الأول: صعوبة إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الثاني: عبء إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الأول

صعوبة إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف

إثبات إساءة استعمل السلطة أمر بالغ الصعوبة بالنسبة للقاضي والمدعي على حد سواء فالقاضي لا يمكنه التوصل بسهولة إلى ما يؤكد إساءة الإدارة بسلطتها لأن هذا العيب ليس من العيوب الشكلية كعيب الشكل أو عيب عدم الاختصاص الذي يسهل الكشف عنه كمن أن عيب إساءة استعمال السلطة وقاعدة تخصيص الأهداف صورة من صوره ليس كعيب السبب أو المحل بحيث يمكن استخلاصه بسهولة ورغم تعلق هذا العيب بالقرار الإداري إلا أنه يكمن في نوايا ومقاصد رجل الإدارة مصدر القرار ويتوقف وجوده على سلامة هذه النوايا وتلك المقاصد ومن هنا نبعت صعوبة إثباته[1].

وما يزيد في صعوبة الكشف عن الإساءة في استعمال السلطة أن القاضي في بعض الأحيان لا يحكم بالإلغاء استناداً إليه إلا إذا تأكد فعلاً من وجود هذه الإساءة لما يترتب على القضاء به من خطورة تتمثل في المساس بهيبة الإدارة وتهديد الاحترام الواجب لها مما يؤدي إلى تعطيلها وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها[2].

الواقع أنه من غير المتصور ترجيح الحفاظ على هيبة الإدارة على احترام الواجب لحقوق الأفراد التي تهددها الإدارة بانحراف رجالها بسلطاتهم عن الهدف الذي لأجله منحوا إياها والحفاظ على هيبة الإدارة لا يكون عن طريق تستر القضاء على انتهاكها لمبدأ المشروعية ولو اتخذ ذلك صور الاحترام لهيبة الإدارة وإنما ينبع الاحترام من الإدارة نفسها وذلك بأن تقلع عن الإساءة في استعمال سلطتها حتى تحفظ لها هيبتها وتتجنب حرج إلغاء تلك القرارات[3].

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 283.

(2) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 147.

شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري– مرجع سابق، ص 123.

(3) خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري– مرجع سابق، ص 436.

وقد نشأ عن تلك الصعوبة في الإثبات التي تواجه القاضي والمدعي في إثبات إساءة استعمال السلطة أن أضفى مجلس الدولة الفرنسي الصفة الاحتياطية على عيب إساءة استعمال السلطة[1] وقد تابعه في ذلك القضاء الإداري في كل من مصر والأردن والسعودية.

وفي هذا المجال قضى مجلس الدولة المصري بقوله"... ومن حيث أن القرار المطعون فيه إذا استند في فصل المدعي إلى المادة 181 ثم فإن من التعليمات المالية يكون قد انطوى على مخالفة القانون وذلك بغير حاجة لبحث الوجه الثاني المتعلق بإساءة استعمال السلطة[2].

وفي المعنى ذاته تقول محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها" أن عيب إساءة استعمال السلطة هو عيب احتياطي يقتضي من الطاعن أن يقدم الدليل الإيجابي على وجوده"[3].

وقد تابعت المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي القضاء الإداري المقارن فقالت"... وبالنسبة للعيب الثاني من عيوب هذا القرار وهو الانحراف بالسلطة... وحيث إن هذا العيب في القرار هو أكثر العيوب صعوبة في الإثبات لأنه يتعلق بالنية الحقيقية لمصدر القرار ومن الواضح أن الوصول إلى إثبات النوايا من الأمور البالغة الصعوبة ولهذا فإن العيب يكون الأخير حيث يفترض أن صاحب الشأن لا يستند إليه إلا بعد أن يجد الأوجه الأخرى للإلغاء غير فعالة..." [4].

وإذا كانت مهمة القاضي في الكشف عن عيب إساءة استعمال السلطة على هذا النحو من الصعوبة فإن مهمة المدعي في إثباته لا تقل عنها مشقة لأن الوصول إلى نوايا مصدر القرار من الأمور البالغة في الصعوبة وأيضاً لأنه لا يملك المستندات التي تثبت إساءة الإدارة في استعمال سلطتها لكونها في حوزة الإدارة. وهناك أيضاً مجموعة من الصعوبات التي تعترض عملية الإثبات وهذه الصعوبات ترجع إلى عدة أسباب :

---

(1) نظرية التعسف في: استعمال السلطة، ص72.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري – رقم 314 لسنة 1، مجموعة محمود عاصم – الجزء الأول ص 411، ذكره الطماوي، سليمان– المرجع السابق، ص 336.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 438 / 2000 تاريخ 19/6/ 2001م مركز عدالة.

(4) حكم المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي رقم 1/2101/ق تاريخ 1427هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية، ص 556.

السبب الأول: قرينة المشروعية الملازمة للقرارات الإدارية.

العمل المشوب بعيب إساءة استعمال السلطة هو عمل سليم من جميع نواحيه والطاعن في هذه الصورة يتهم الإدارة بأنها قد حادت عمداً في معظم الأحوال وعن سوء نية عن الطريق السليم ورمت إلى تحقيق أغراض غير مشروعة وفتح الباب على مصراعيه لقبول مثل هذه الاتهامات الخطيرة مع ما يصحبها من علنية الانتشار ووسائلها في العصر الحديث يهدد الاحترام الواجب للإدارة وينال من هيبتها أمام الجمهور وقد يؤدي إلى تعطيل وشل حركتها وإعدام روح الابتكار والتجديد فيها لذلك فقد أقام القضاء الإداري قرينه على سلامة الأغراض التي تتوخاها الإدارة وعلى من يدعي ذلك أن يقيم الدليل على دعواه وبوسائل معينة(1). وعلى ذلك فإن القرارات الإدارية تتسم بقرينه الصحة والسلامة وتبقى القرارات الإدارية منتجة لأثارها إلى حين الحكم ببطلانها قضائياً أو إلغائها من قبل الجهة الإدارية ولكن هذه القرينة غير قاطعة بل قابلة لإثبات العكس وعلى من يدعي ذلك إقامة الدليل إذا تقضي المصلحة العامة اعتبار القرار الإداري سليماً ومشروعاً ما لم يقم الدليل على عدم مشروعيته(2).

ولقد استقر القضاء الإداري الأردني والمقارن على الأخذ بهذا المبدأ فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها" من المبادئ المقررة أن القرار الإداري إذا لم يشمل على ذكر أسبابه فإنه يفترض فيه أنه صدر وفقاً للقانون وأنه يهدف لتحقيق المصلحة العامة وهذه القرينة التي تصحب كل قرار إداري لم تذكر أسبابه إلى أن يثبت المدعي أن الأسباب بني عليها القرار هي أسباب غير مشروعة لا تمت بصلة للمصلحة العامة" (3).

ولقد انتهت محكمة العدل العليا إلى ما انتهت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية فقالت"... جرى القضاء الإداري على أن الأصل في القرار الإداري أن يصدر سليماً خالياً من العيوب لأن المفترض في مصدره باعتباره من أشخاص للقانون العام أن يهدف إلى تحقيق

(1) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 147.

(2) شطناوي، علي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 605

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1550 لسنة 1 تاريخ الجلسة 1953م وانظر أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1082 لسنة 1957م.

الصالح العام لدى إصداره وينأى به عن البواعث الشخصية ودوافع الانتقام [1]" وقد نهج ديوان المظالم السعودي منهج القضاء الإداري المصري والأردني ولقد قضى في أحد أحكامه"... الإدعاء بأن القرار انطوى على عيب الانحراف بالسلطة يلزم منه إثبات ذلك"[2].

الأحكام القضائية السابقة أثبتت مبدأ أن القرارات الإدارية تتمتع بقرينه الصحة والسلامة حتى يثبت عكس ذلك وأكدت أن المبدأ من المبادئ المقررة والمستقرة في الفقه والقضاء وذلك حرصاً على توفير الاحترام اللازم للإدارة وعدم افتراض سوء نيتها بغية تشجيعها على المبادرة والابتكار وعدم محاصرتها لتتمكن من إدارة وتسيير المرافق العامة بكفاءة، الأمر الذي جعل القضاء الإداري الأردني والمقارن يقيم قرينه مشروعية القرارات الإدارية ويفترض صحتها وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك بأدلة قاطعة أو قرائن قوية على جدية الاتهام وصحته.."

السبب الثاني: حيازة الإدارة للأوراق والمستندات الإدارية..

الإدارة هي الأمينة على المصلحة العامة والقائمة على سير العمل الإداري وهي في ذلك تحوز السجلات والملفات والأوراق وجميع المحررات وهذه الأوراق والمستندات الإدارية هي الطريق الأساسي لإثبات الوقائع الإدارية وتصرفات العاملين بالإدارة ومن ثم فهي الوسيلة الرئيسية في الإثبات أمام القضاء الإداري وهذا أمر طبيعي يتفق وسمة الصيغة الكتابية التي تميز الإجراءات الإدارية القضائية[3]. ومما يزيد في صعوبة الإثبات أن المستدعي في بعض الأحيان لا يرتبط بالإدارة بعلاقات سابقة على إصدار القرار الطعين فهو في الغالب أجنبي[4] وعلى ذلك استقر القضاء الإداري ومن الأحكام القضائية في هذا الشأن حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها أن الإدارة تحتفظ بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في مجال

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2005/154 تاريخ 2005م منشورات مركز عدالة وانظر أيضاً: عدل عليا 16/ 6/ 1981 مجلة نقابة المحامين 1981 ص 1240.
عدل عليا 11/23/ 1993م مجلة نقابة المحامين 1994م ص 101.

(2) المحكمة الإدارية بديوان المظالم رقم 1/3101/ق سنة 1425 هـ مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية – المجلد الثاني – لسنة 1427 هـ ص 556.

(3) عكاشة، حمدي – المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة – منشاة المعارف – الإسكندرية بلا طبعة – 1998– ص 1087.

(4) شطناوي، علي خطار – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 605.

المنازعات الإدارية وهو الأمر الذي من أجله تلتزم بتقديمها فضلاً عما هو ملاحظ عن عدم قيام التوازن بين طرفي المنازعة الإدارية من حيث القدرة على الإثبات لاستحواذ الإدارة على الأدلة السابقة المجهزة وحرمان الفرد منها"[1]، يخلص من الحكم السابق أن الأوراق المهمة والتي لها الأثر الحاسم في الدعوى الإدارية غالباً ما تكون في يد الإدارة وأن الفرد قد لا يعلم مضمون هذه الأوراق والمستندات ولتحقيق التوازن بين طرفي المنازعة الإدارية فإن استيفاء الدعوى يعتبر من واجبات القاضي الإداري وعلى الإدارة الاستجابة إلى طلبات القاضي الإداري ضماناً لحقوق الدفاع، ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا المجال قولها"... لم تجد المحكمة بتدقيق ملفات المستدعين العادية والسرية ما يبرر إحالة أي منهم على التقاعد ففيها الثناء والإطراء وتقاريرهم السنوية بدرجة ممتاز....[2]، وفي هذا الخصوص تقول المحكمة الإدارية في ديوان المظالم السعودي بحكمها"... بأنه تماشياً مع القاعدة المسلمة في القضاء الإداري من أنه يتعين على القاضي الإداري تهيئة الدليل وإحضاره للمدعي باعتباره الأوراق الرسمية في القضايا الإدارية هي الطريقة الأساسية في الإثبات وباعتبار أن المدعي وهو طرف خاص لا يمكنه التحصل عليها بالطرق المشروعة ويتعين على القاضي طلب الوثائق التي يحددها المدعي ....." [3].

الإدارة كطرف في الدعوى في صورة شخص معنوي عام تتمتع بامتيازات السلطة العامة وأيضا فهي تحوز الأوراق والمستندات الإدارية مما يؤثر في نظرية الإثبات في القضاء الإداري بصفة عامة لأن القاضي الإداري يعتمد أصلاً على الأوراق الإدارية التي تتضمن الوقائع الإدارية واعتبارها الذاكرة الإدارية الموضوعية التي يرجع إليها عند الحاجة ومما لا شك فيه أن الإدارة إذ تسيطر وتهيمن على هذه الأوراق والمستندات وتتولى حفظها يشكل صعوبة بالغة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية جلسة 1970/6/16 – سنة 24 ص 349 المرافعات الإدارية إعداد عكاشة – حمدي، مرجع سابق، ص 1091.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية – رقم 1993/2 تاريخ 1993/7/14م منشورات مركز عدالة.

(3) حكم المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي -رقم 396/ث/3 لسنة 1410هـ ذكره الدغيثر، فهذه رقابة القضاء على قرارات الإدارة – مرجع سابق، ص297.

المطلب الثاني

عبء إثبات انحراف الإدارة عن قاعدة تخصيص الأهداف

يقع عبء إثبات إساءة استعمال السلطة على عاتق المدعي حيث يتوجب عليه إثبات استهداف الإدارة بقرارها هدفاً بعيداً عن المصلحة العامة أو مغايراً للهدف المخصص لإصدار القرار[1].

وحيث أن الأصل العام أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي ويتحصل هذا الأصل في التزام المدعي بإثبات الوقائع القانونية التي يترتب على قيامها الآثار القانونية محل النزاع سواء كانت عادية أم تصرفات وأعمال قانونية سابقة على رفع الدعوى[2].

ولا يكفي مجرد الإدعاء أو القول دليلاً على أن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة فهذا العيب لا يفترض إنما يجب إقامة الدليل عليه وعلى المدعي أن يتولى عبء الإثبات وتقديم الأدلة[3].

وقصد المشرع من إلقاء عبء الإثبات على المدعي كما أوضحنا هو فسح المجال الكافي للإدارة لكي تنهض بمهامها لأن الإسراف في اتهامها بإساءة استعمال السلطة سيؤثر حتماً على انجازها للمهام المنوطة بها بما يعرقل أداء تلك المهام ولما لإلغاء القرار بناء على هذا العيب من دلالة ذات مغزى خطير وهي أن رجل الإدارة استعمل سلطته التي شرعت لتحقيق الخير كأداة لتحقيق الشر[4].

ومن تطبيقات القضاء الإداري المقارن في هذا الشأن حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قالت " إن المفروض في قرارات الفصل من الخدمة غير المسببة أنها صدرت

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 290.

(2) عكاشة، حمدي – المرافعات الإدارية – مرجع سابق، ص 1084.

(3) فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري مجلس الدولة – مرجع سابق، ص 821.

(4) شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف – مرجع سابق، ص 123.

صحيحة في حدود المصلحة العامة وعلى من يدعي العكس إقامة الدليل على إساءة استعمال السلطة[1].

محكمة العدل العليا الأردنية أكدت المبدأ السابق في أحد أحكامها حيث جاء فيه" إن عن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة يقع على عاتق المستدعي بأن القرار المطعون فيه قد حاد عن الهدف الذي توخاه المشرع.... [2] وفي حكم آخر لها قالت"... على المستدعي إثبات بأن القرار المطعون فيه مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة"[3]

وفي هذا الخصوص حكمت المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي بقولها" والمستقر عليه في هذا الشأن أن لجهة الإدارة حق الاعتصام بقرينه الصحة والسلامة المقررة للقرارات الإدارية والتي مؤداها اعتبار القرار الإداري صحيحاً ومنتجاً لإثارة النظامية حتى يقوم الدليل على العكس وعلى من يدعي مخالفه هذه القرار أن يثبت ما يدعيه"[4]

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1082 لسنة 7 تاريخ 12/27/ 1954م مكتب فني 9- ج1- ص 186، الكراسة القضائية – إعداد أحمد رزق – مرجع سابق، ص 49.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 75/19 مجلة نقابة المحامين العدد 3-4 لسنة 1976م، ص 448.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 84/114 مجلة نقابة المحامين العدد 5-6 لسنة 1985 م ص 766.

(4) حكم المحكمة الإدارية بديوان المظالم السعودي رقم 396 / ت/3 لعام م 1410 هـ ذكره الدغيثر، فهد – رقابة القضاء على قرارات الإدارة – مرجع سابق، ص 297.

المبحث الثاني

دور القضاء الإداري في الإثبات

القاضي الإداري هو سيد الدعوى الإدارية والأمين على سيرها تحكمه أفكار عامة تميز دوره في مسألة إثبات إساءة الإدارة في استعمال سلطتها سواء كان بالتحضير أم الإثبات فالقاضي يقرر في ضوء حالة الملف مدى مناسبة الاستعانة بوسائل الإثبات وهو الذي يقدر الوسيلة المناسبة من بين الوسائل المتعددة. كل ما يقوم به القاضي الإداري من دور إيجابي في إثبات إساءة استعمال الإدارة في سلطتها إن هو إلا محاولة منه في التخفيف من الصعوبة الشديدة التي تواجه صاحب المصلحة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة. لأن من السهل إثبات العيوب التي تشوب القرار الإداري الأخرى كعيب عدم الاختصاص أو عيب مخالفة الشكل والإجراءات أو عيب مخالفة القانون لكنه من الصعب أن يثبت العيب الذي يشوب القرار الإداري بسبب مخالفته المصلحة العامة أو الهدف المخصص لأنه يجب إثبات العوامل التي تحركها الدوافع والمقاصد والأغراض والأهداف وإثبات النوايا والمقاصد مسألة صعبة وعسيرة فالمسألة تتعلق بأمر نفسي من الصعب اكتشافه.

وهكذا يعد القاضي الإداري أميراً في بحثه عن الحقيقة وله دوراً مميزاً في استخلاص القرائن القضائية التي لا حصر لها ولعل من أشهر هذه القرائن تطبيقاً أمام القاضي الإداري هي قرائن إثبات عيب إساءة استعمال السلطة إذ يعتمد كثيراً على استخلاص القرائن الدالة على هذا العيب الخفي[1] القاضي من مهماته تقدير وسائل الإثبات المقدمة في الدعوى فالمدعي مطالب بإثبات الحق المدعى به والمدعى عليه مطالب بنفي الدعوى المقامة ضده والدليل وحده هو الذي يظهر ذلك الحق لأن القاضي لا يقضي بالحق المدعى به إلا أن يثبت أمامه بالدليل الذي رتبه له القانون أو ما استقر عليه القضاء الإداري في ذلك.

---

[1] الطراونه – مصطفى عبد العزيز – القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه – دار الثقافة – الأردن – عمان – الطبعة الأولى – سنة 2011م – 1432هـ .

ما هي المبادئ الإدارية في الدعاوي الإدارية؟؟؟ وما هو دور القاضي الإداري في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة؟؟؟

للإجابة عن هذه التساؤلات وغيرها سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو الآتي:

المطلب الأول: مبادئ في إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف.

المطلب الثاني: دور القاضي الإداري في الإثبات.

المطلب الأول

مبادئ في إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف

إن نظرية الإثبات تعتبر من أهم النظريات القانونية وأكثرها تطبيقاً من الناحية العملية ويبدو ذلك بصورة ملموسة أمام المحاكم في كافة المنازعات والواقع أن أهمية الإثبات ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالقاعدة التي تقضي بأن الإنسان لا يستطيع أن يقتضي حقه بنفسه فلما كان من المتعين على الأفراد لكي ينالوا حقوقهم ألا يحصلوا عليها بأنفسهم بل لا بد من الالتجاء إلى القضاء كان من اللازم على كل من يلتجئ للقاضي أن يقنع القاضي بوجود حقه الذي ينازعه فيه الغير والإثبات في القانون الإداري يختلف عن الإثبات في القانونين الأخرى بسبب طبيعة العلاقات الإدارية وتكوين الأجهزة الإدارية وتشكيل الجهاز القاضي ومهمته[1]، تختلف القاعدة العامة في إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن بقية العيوب الأخرى التي تصيب القرار[2].

ومما يزيد من صعوبة نظرية الإثبات أمام القضاء الإداري هو أن المشرع لم يصدر تقنيناً متكاملاً لأحكام الإثبات الإداري سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية[3].

لكن نظرية الإثبات تختلف كثيراً في المنازعات الإدارية عنه في المنازعات المدنية أو التجارية أو الجزائية ويعود جوهر الاختلاف إلى الأسباب التالية:

السبب الأول: اختلاف مهمة القاضي في المرافعات الإدارية عنها في المرافعات الأخرى:

---

(1) الطراونه، مصطفى – القرائن القضائية – مرجع سابق، ص 33.

(2) الشبيب، حابس – عيب إساءة استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 141.

(3) الطراونه، مصطفى – القرائن القضائية – مرجع سابق، ص 34.

حيث يتمتع القاضي الإداري بدور إيجابي ومهم في توجيه الخصومة وسير الدعوى الإدارية بخلاف دور القاضي في عملية الإثبات في الدعاوى المدنية وأيضاً الدعاوى التجارية وإن كان الأصل فيه أن يكون دور القاضي سلبياً بمعنى أن يقتصر دوره على تلقي الأدلة من كلا الخصمين على حد سواء[1].

السبب الثاني: طبيعة المنازعة الإدارية.

تقوم المنازعة الإدارية بين خصوم غير متكافئين إذ أن أحد أطراف المنازعة هو السلطة العامة التي يفترض أنها متجردة عن الخصومات الفردية خاصة وأن الإثبات في المواد الإدارية غالباً ما يكون مقيداً بنماذج وطرق مرسومة بدقة لا يعتد بالدليل الحر الذي لا يستند إليها أو تضعف قيمته على أقل تقدير[2].

وعلى هذا النحو فإن وجود الإدارة كطرف في الدعوى في صورة شخص معنوي عام متمتع بامتيازات السلطة العامة التي تمكنها من فرض إراداتها على الأفراد يؤثر في نظرية الإثبات أمام القضاء الإداري بصفة عامة إذ تؤدي في الواقع إلى أن تقف الإدارة عادة موقف المدعى عليه في الدعوى الإدارية وتتمتع بالمركز السهل في حين يتحمل الفرد أعباء المركز الأكثر صعوبة وعبئاً وهو مركز المدعي في الدعوى، الأمر الذي ينعكس بآثاره على دور القاضي وعبء الإثبات[3].

ولقد قررت أحكام القضاء الإداري الأردني والمقارن بعض المبادئ العامة لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة ولا تختلف القاعدة العامة في إثبات هذا العيب عن بقية العيوب الأخرى ومن أهم هذه المبادئ:

---

(1) الطراونه، مصطفى – القرائن القضائية – مرجع سابق، ص 39.

(2) الشماط، شوقي كمال – عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 325.

(3) عكاشة، حمدي- المرافعات الإدارية – مرجع سابق، ص 1086.

1. لا يتعلق عيب إساءة استعمال السلطة بالنظام العام.

عيب إساءة استعمال السلطة شأنه في ذلك شأن عيوب عدم المشروعية الأخرى لا يتعلق بالنظام العام فلا يستطيع القاضي التعرض له دون الدفع به أمامه[1].

أي أن القاضي لا يستطيع أن يتصدى لبحثه من تلقاء نفسه إنما لا بد أن يكون ذلك بنـــاءاً على طلب ممن له مصلحة في إثارته من الخصوم[2].

ولا يكفي طلب صاحب المصلحة في الدعوى بل لا بد أن يتمسك به. ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية التي طبقت هذا المبدأ قولها"..إذا لم يرد إدعاء بإساءة استعمال السلطة أو التأديب المقنع في لائحة الدعوى وإنما ورد في المرافعة فإن هذا الإدعاء لا يكون مسموعاً[3] وفي حكم لها آخر تقول" مسالة إساءة استعمال السلطة وإن ذكرت في لائحة الدعوى يجب أن يتمسك بها المستدعي أثناء المرافعة ويورد الأدلة على القرار المشكو منه..." [4]

الحكمين السابقين أشارا إلى أن عيب إساءة استعمال السلطة لا يتعلق بالنظـــام العـــام أي يجب على صاحب المصلحة في رفع الدعوى أن يقدم طلب بإلغاء القرار الإداري استناداً عيـــب إساءة استعمال السلطة وأن يتمسك به المستدعي أثناء المرافعة.

2. ومن المبادئ التي أقرها القضاء الإداري أن عبء إثبات إساءة استعمال السلطة وفقاً للقاعدة العامة يقع على المدعي فالقرار الإداري يفترض أنه صدر صحيحاً وسليماً وعلى من يدعي انه مشوب بهذا العيب إثبات ذلك فقد قضت محكمـــة القـــضاء الإداري المـــصرية بهـــذا

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 96.

(2) عبد الله، عبد الغني بسيوني – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 275.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم68/27 مجلة نقابة المحامين الأردنية العدد4–6لسنة 1968ص 217.

(4) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 43 /53 مجلة نقابة المحامين لسنة 1953م- 547، منشورات مركز عدالة.

الخصوص فقالت"... والمدعي أن يثبت ذلك بكل طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري وتقدر المحكمة قيمة ما يقدمه من أدلة وبراهين يعتمد عليها... "[1].

وقضت محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال فقالت: ".... وحيث استقر الاجتهاد فقهاً وقضاءاً على أن القرار الإداري يصدر مصحوباً بقرينه الصحة والسلامة ويهدف مصدره تحقيق الصالح العام ما لم يثبت الطاعن أنه صدر مخالفاً لقاعدة تخصيص الأهداف بناءاً على بواعث شخصية أو انتقامية حيث لم يثبت المستدعي ذلك فإن القرار المشكو فيه يكون متفقاً وأحكام القانون"[2].

وفي حكم آخر تقول"... أن عيب إساءة استعمال السلطة هو عيب احتياطي يقتضي من الطاعن أن يقدم الدليل الإيجابي على وجود..." [3]القضاء الإداري الأردني والمقارن في الأحكام السابقة أثبت أنه لا يكفي مجرد الإدعاء على أن القرار مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة فهذا العيب لا يفترض وإنما يجب إقامة الدليل عليه وعلى المدعي عبء الإثبات وتقديم الأدلة".

3. محل الإثبات الإداري:

إن محل الإثبات هو مصدر الحق أي الواقعة القانونية التي أنشأت الحق وهي قد تكون وقائع مادية يجوز إثباتها بكافة طرق الإثبات وقد تكون تصرفات قانونية تثبت بالكتابة ويختلف الوضع أمام القضاء الإداري إذ لا فرق بين الوقائع المادية والتصرفات القانونية في مجال

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية – جلسة 1952/5/12م لسنة 6 ، ص 947 المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة المصرية إعداد عكاشة، حمدي – مرجع سابق، ص 1157.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 5/150 تاريخ 2005/5/238 منشورات مركز عدالة.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 438/ 2000 تاريخ 2001/6/19 منشورات مركز عدالة.

الإثبات وهذه يجوز إثباتها جميعاً بكل الطرق المقبولة أمام القضاء الإداري دون اشتراط دليل معين بوصفه أصلاً عاماً[1].

وفي هذا المجال حكمت محكمة القضاء الإداري بحكمها" للمدعي أن يثبت ذلك بكل طرق الإثبات المقبولة أمام القضاء الإداري... "[2].

وفي ذلك حكمت محكمة العدل العليا بقولها" استقر الفقه والقضاء على أنه يجوز إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بكل طرق الإثبات أو بالدلالة من مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي يبين عليها أو من طريقة إصدار القرار وتنفيذه والظروف التي أحاطت به"[3].

الحكمين السابقين من منطوقهما يتماشى مع طبيعة الدعوى الإدارية التي يحكمها نظام الإثبات الحر فالقاضي الإداري له الحرية في الأمر بإجراء أي تحقيق لازم للفصل بالنزاع وهو الذي يقوم بوزن كل دليل بقدر مدى قوته وغالباً ما ينبغي الحكم على قرائن تستشفها المحكمة من وقائع أوراق الدعوى وهذا الأمر يتفق تماماً مع حرية إثبات الوقائع الإدارية بأية طريقة من طرق الإثبات.

---

(1) الطروانه، مصطفى – القرائن القضائية- مرجع سابق، ص 154.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية – جلسة 14/5/ 1953م سنة 7 ، ص 1164 المرافعات الإدارية – إعداد حمدي عكاشة – مرجع سابق، ص 1157.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 83/ 64 من عدد مجلة نقابة المحامين سنة 1/1 / 1965م ص 21.

المطلب الثاني

دور القاضي الإداري في الإثبات

من البديهيات التي تقدم عليها ممارسة السلطة القضائية لوظيفتها عدم تحيز القاضي وهو يجلس في مقعد الفصل في الخصومة لأحد طرفيها إنما لحياد القاضي معنى معين في عملية الإثبات قبل الفصل في الخصومة هو دوره في إدارتها[1]. لكن العلاقات القانونية الإدارية تتميز بعدم مساواة المراكز القانونية لأطرافها فالإدارة هي الطرف القوي في تلك العلاقات بالنظر لما تتمتع به من امتيازات قانونية فالمستدعي في منازعات الإلغاء هو في الغالب أحد أشخاص القانون الخاص والطلب منه بإقامة الدليل كاملاً لإثبات صحة دعواه يجعل عملية الإثبات صعبة جداً بل أحياناً مستحيلة وعلة ذلك أن الإدارة هي الطرف القوي في تلك المعادلة فهي التي تحتفظ بالملفات والوثائق والأوراق التي تستمد منها الأدلة التي يمكن المستدعي الاعتماد عليها لإثبات صحة دعواه[2] لذلك فإن دور القاضي الإداري يختلف عن دور القاضي في عملية الإثبات في الدعاوي المدنية وأيضاً الدعاوي التجارية وإن كان الأصل فيه أن يكون دوراً سلبياً بمعنى أن يقتصر دوره على تلقي الأدلة التي يقدمها الخصوم ثم يتولى تقديرها في حدود قيمتها المعينة في القانون لذلك القاضي لا يسهم في جمع الأدلة أو يبحث عنها بنفسه أو يستند إلى علمه الشخصي ذلك أن تدخل القاضي في المحاورة القضائية بتقديم أدلة من عنده يخل بمبدأ المساواة بين طرفي الخصومة فضلاً عن أنه يحمل سمة التحيز كما أن قضاء القاضي بعلمه يعد دليلاً يقتضي إعطاء الفرصة للخصوم لمناقشة هذا الدليل وهو ما ينزل القاضي منزلة الخصوم ويجعل القاضي حكماً وخصماً في نفس الوقت وهو ما لا يجوز[3].

---

(1) السنهوري، عبد الرزاق – الوسيط في شرح القانون المدني الجديد – دار إحياء التراث العربي – بيروت المجلد الثاني – 1956- مرجع سابق، ص 30.

(2) شطناوي، علي خطار – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 610.

(3) سليم، أحمد – القضاء المدني (المرافعات أو أصول المحاكمات) دار النهضة العربية بيروت، طبعة الأولى – 1966 ، مرجع سابق، ص 148.

الطروانه، مصطفى – القرائن القضائية – مرجع سابق، ص 40.

أما في مجال القضاء الإداري فإن دور القاضي الإداري يختلف بدوره عن دور القاضي المدني لعدم تساوي الأطراف في الدعاوي الإدارية باعتبار أن الإدارة تحوز الملفات وكافة الأوراق التي يمكن أن تكون لازمة لإثبات الدعوى مما يحرم الأفراد من إقامة الدليل اللازم لذلك كان دور القاضي الإداري هاماً بما يملكه من سلطة تقديرية واسعة في اختيار وسائل الإثبات التي تتفق مع طبيعة القضاء الإداري[1]. وبناء عليه يتميز دور القاضي الإداري في الإثبات بالإيجابية فيقوم القاضي في المنازعات الإدارية بدور إيجابي في البحث عن الحقيقة والوصول إليها ولكن لا يقصد بالإيجابية هنا عدم حياد القاضي الإداري وتحيزه لأحد الخصوم إذ إن حياد القاضي وعدم تحيزه شرط بديهي يتحتم توافره[2]. إذاً ما هو دور القاضي الإداري في عملية الإثبات؟؟؟

للإجابة عن هذه التساؤلات ستقسم هذه المطلب إلى فرعين على النحو الآتي:

الفرع الأول: حال كشف الإدارة عن هدف القرار.

الفرع الثاني: حالة عدم كشف الإدارة عن هدف القرار.

---

(1) العقيلي، سالم إساءة استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 289.

(2) شطناوي، علي – موسوعة القضاء الإداري– مرجع سابق، ص 611.

الفرع الأول: حالة كشف الإدارة عن هدفها من اتخاذ القرار

يختلف دور القاضي الإداري في عملية إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بحسب مـا إذا كانت الإدارة قد كشفت عن هدفها من اتخاذ القرار أم أنها تسترت ولم تكشف عن هدفها مـن اتخاذ القرار الإداري.

إذا أعلنت الإدارة عن غرضها فإن القاضي يقوم في هذه الحالة بمقارنة هذا الهدف الـذي قصدته الإدارة من استعمال سلطتها والهدف الذي حدده المشرع للإدارة فإن وجد اتفاقـاً بـين الهدفين فإن القرار الصادر يكون صحيحاً أما إذا اتضح للقاضي أن هناك تباين بين الهدفين وأن الإدارة قد استخدمت سلطتها لتحقيق غاية تختلف عن الغاية التي حددت لها فإن القرار يكون في هذه الحالة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة[1].

ومن تطبيقات القضاء الإداري التي يقوم القاضي الإداري بمقارنة الغرض الذي قصدته الإدارة من استعمال سلطتها والهدف، الذي حدده المشرع لها حكم محكمة القضاء الإداري المصرية حيث قضت" إن ما يعيبه المدعي على لجنة الشياخات من سوء استعمال حقها في الاختيار بتعيين خصمه عمدة مع أنه أجدر منه وأحق بالاختيار لم يقم الدليل عليه ... وإذا تبين للمحكمة من مطالعة الأوراق أن اللجنة رجحت كفة الخصم لأسباب ارتأتها واستجدت المدعى لأسباب ذكرتها وكان لهذه الأسباب جميعها سندها من الأوراق ولم يوجه المدعي أي طعن عليها فقد أصبح الأمر تقديريا لها تترخص فيه في حدود سلطتها ولا معقب عليها طالما أنه لم يثبت أنها أساءت استعمال هذه السلطة"[2].

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال قولها"... إذا كان قرار إحالة العطاء الأول على الشركة المستدعية قد تم بسعر معين ولما أعيد طرح العطاء نتيجة رفض الوزير المختص التصديق على قرار الإحالة حصلت البلدية على المواد المطلوبة بأقل من السعر

---

[1] بسيوني، عبد الغني عبد الله – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء– مرجع سابق، ص 289.

[2] حكمة محكمة القضاء الإداري المصرية رقـم 1579 / 5 ق – تـاريخ 2/3/ 1954 سـنة 8 ص 1014 موسوعة القرار الإداري – إعداد حمدي عكاشة، مرجع سابق، ص 1274.

الأول فهذا الدليل وحده كافٍ لإثبات حسن استعمال السلطة لا إساءتها إذ حقق الوزير بإجراءاته هذه نفعاً للمصلحة العامة و للبلدية وكان إجراؤه برفض التصديق على قرار الإحالة السابق متفقاً وحكم القانون والمصلحة العامة معاً لا يشوبه تعسف أو سوء استعمال السلطة "[1] أحكام القضاء الإداري المصري والأردني السابقة رأت أن قرار الإدارة يتفق وتحقيق المصلحة العامة وأنه يتطابق مع الغاية التي حددها المشرع للإدارة وأن إعلان الإدارة عن الغرض من اتخاذها للقرار الإداري يجعل القاضي الإداري يقارن بين هدف الإدارة والهدف الذي حدده المشرع لهما ومتى وجد أن الهدفين متطابقين كان القرار الصادر عن الإدارة صحيحاً متفقاً مع القانون كما في الحكمين السابقين.

ثمة تطبيقات للقضاء الإداري اتضح للقاضي الإداري من خلال وقائع الدعوى أن هناك اختلافاً واضحاً بين الهدفين وأن القرار الإداري الصادر عن الإدارة يحقق غاية تختلف عن الغاية التي حددها القانون مما جعل القضاء الإداري الأردني والمقارن يحكم بإلغاء قرارات الإدارة.

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن حكمها الذي جاء فيه".. إلا أن الواضح من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أن السبب الحقيقي ليس هو عدم أهلية المدعي لشغل وظيفة أستاذ مساعد إنما هو القول بفقدان الاندماج بينه وبين بعض زملائه بالكلية... وعليه وفي ضوء ما تقدم يكون القرار القاضي بنقل المدعي من وظيفته بهيئة التدريس بجامعة القاهرة إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة مشوباً بإساءة استعمال السلطة مما يتعين معه إلغاءه"[2].

ومن أحكام محكمة العدل العليا هذا الخصوص حيث قضت" إن استناد قرار نقل المستدعي من مدير مدرسة إلى مدرس في مدرسة أخرى إلى كتاب مدير مكتب التربية والتعليم الذي اسند فيه المستدعي عدم لياقته للقيام بوظيفة مدير مدرسة بسبب ضعف شخصيته ولتعدد المخالفات

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 37/ 82 مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد 3 لسنة 1983 ص 328.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري المصرية رقم 1414/ 10 ق تاريخ 21/12/ 1960 موسوعة القرار الإداري – إعداد حمدي عكاشة – مرجع سابق، ص 1268.

المتعلقة بواجبات الموظف ومخالفاته المتكررة لواجبات الوظيفة وسوء إدارته ... يدل على أن الإدارة اتجهت إلى عقاب الموظف بغير إتباع الإجراءات التأديبية فيكون... قرار النقل المطعون به ينطوي على إجراء تأديبي مقنع وهو بهذه الصفة يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ويتعين إلغاؤه"[1].

الفرع الثاني: حالة عدم كشف الإدارة عن الهدف من اتخاذها القرار

في هذه الحالة تصبح عملية الإثبات أكثر صعوبة إذ تقوم الإدارة بإخفاء الهدف الذي تقصده من قرارها وخاصة عندما لا يحدد المشرع هدفاً مخصصاً للقرار الإداري في هذه الحالة يتعين على صاحب الشأن أن يثبت أن الإدارة قد سعت إلى تحقيق هدف مغاير للمصلحة العامة"[2].

ونظراً لصعوبة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في قرارات الإدارة المشكو منها اتجه القضاء الإداري المقارن إلى تخفيف عبء الإثبات بأن يكتفي بالأدلة والقرائن التي يقدمها المدعي حول نوايا الإدارة في قصدها من إصدار القرار المطعون به كما قد يلجأ القاضي إلى وسائل عديدة لجعل مدى مراقبته للعمل الإداري أكثر فعالية[3].

ويخول نظام التنقيب والتحري الذي تتميز به إجراءات الإثبات الإداري القاضي صلاحيات واسعة في مجال الإثبات فإذا كان القاضي الإداري يتمتع بصلاحية تقديرية إزاء الأدلة التي قدمها أو طلبها الخصوم فله صلاحية الأمر من تلقاء نفسه باتخاذ الإجراءات التحقيقية التي يراها مناسبة[4].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 147/ 85 مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد 5-6 لسنة 1987، مرجع سابق، ص 833.
وانظر أيضاً نص المحكمة رقم 6/ 55 مجلة نقابة المحامين العدد 1 لسنة 1985 – ص 1401
أيضاً في القضية رقم 144/ 85 مجلة نقابة المحامين العدد 9- 10 لسنة 1986، ص 1201

(2) بسيوني، عبد الغني – القضاء الإداري قضاء الإلغاء، ص 289 وما بعدها.

(3) العقيلي، إبراهيم – إساءة استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 311.

(4) شطناوي، علي – موسوعة القضاء الإداري – مرجع سابق، ص611.

ومن الوسائل التي يلجأ إليها القاضي الإداري في تسهيل إثبات عيب إساءة استعمال السلطة نقل عبء الإثبات على الإدارة، ففي هذه الحالة يطلب القضاء الإداري من الإدارة إثبات صحة الغرض الذي تبتغياه من قرارها وبذلك بنقل عبء الإثبات من المدعي إلى الإدارة فإذا قدمت الإدارة أدلة غير مقنعة أو أنها لم ترد على المحكمة فإن القاضي الإداري يعتبر ذلك دليلاً على إساءة استعمال السلطة من جانبها ويقرر إلغاء قرارها الإداري[1].

ومن وسائل القاضي الإداري أيضاً طلب المستندات التي اعتمدت عليها الإدارة في إصدار القرار فالطابع الإيجابي لدور القضاء الإداري في تسيير الإجراءات وتوجيهها يخوله صلاحيات واسعة في توجيه الإجراءات حسبما يراه مناسباً ويملك القضاء الإداري طلب المستندات التي اعتمدت الإدارة عليها في إصدار القرار المطعون فيه كما يتعين على الإدارة إجابة الطلب القضائي والإنصياع لمضمونه لأن القضاء الإداري لا يمكنه أداء مهمته إذا لم تمكنه الإدارة من ذلك[2].

سنتعرف على جميع طرق ووسائل إثبات الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف في المبحث الثالث من هذا الفصل.

---

(1) بسيوني، عبد الغني – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 291.

(2) شطناوي، علي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 612 وما بعدها.

المبحث الثالث

طرق إثبات انحراف الإدارة عن الهدف المخصص

من مهمات القاضي في مجال الفصل في الخصومات. تقدير وسائل الإثبات المقدمة في الدعوى فالمدعي مطالب بإثبات الحق المدعى به والمدعى عليه مطالب بنفي الدعوى المقامة ضده والإثبات قانوناً هو تأكيد حق متنازع فيه له أثر قانوني بالدليل الذي أباحه القانون لإثبات ذلك الحق والدليل وحدة هو الذي يظهر ذلك الحق ذلك أن القاضي لا يقضى بالحق المدعى به إلا إذا ثبت أمامه الدليل الذي رتبه القانون له وكان الشارع الأردني قد أقر في قانون الإثبات الأردني طرق الإثبات وهي:" الأدلة الكتابية، الشهادة، القرائن، الإقرار، اليمين، المعاينة والخبرة"[1] وهذه البينات منها ما ينصب على الواقعة المراد إثباتها مباشرة كالأدلة الكتابية والشهادة والمعاينة والخبرة وهي الطرق المباشرة وفي حالة عدم وجود الأدلة المباشرة فإن القاضي يلجأ إلى وسيلة أخرى غير مباشرة وهي القرائن وهي لا تنصب مباشرة على الواقعة المراد إثباتها ولكنها تستخلص عن طريق الاستنباط من وقائع الدعوى المعروضة وظروفها.

اقتصرت قوانين المحاكم الإدارية في كل من مصر والأردن والسعودية على ذكر أوجه إلغاء القرار الإداري فقط ولم تشر القوانين إلى وسائل إثباتها لا من قريب ولا من بعيد بما فيها عيب إساءة استعمال السلطة والمشرع أراد بذلك ترك الأمر للقضاء الإداري يفصل فيها طبقاً للقواعد العامة ولطبيعة العلاقة التي تربط بين القضاء الإداري وبين الإدارة العامة.

القضاء الإداري الأردني والمقارن أجاز لطالب الإلغاء إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بجميع وسائل الإثبات ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا الخصوص حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها".. ويكفي في هذا المجال أن يستعين الموظف بكل وجوه الإثبات

---

(1) المادة رقم2 من قانون البينات الأردني رقم 16 لسنة 1952م وتعديلاته.

بما في ذلك ملف خدمته وأعماله الحكومية للتدليل على أن قرار الفصل جاء مشوباً بسوء استعمال السلطة، وسوء استعمال السلطة لا يكون فقط عندما يصدر قرار الفصل لبواعث شخصية بل قد يتحقق أيضاً ويستفاد من ملف الخدمة والوقائع والملابسات..." [1].

وفي هذا المجال تقول محكمة العدل العليا الأردنية"... ولصاحب الشأن أن يثبت العكس بمختلف طرق الإثبات بما فيها القرائن كما أنها للمحكمة سلطة قضائية في تقدير ووزن ما يقدم لها من الأدلة والشواهد التي قد تجدها كافية لتكوين قناعتها... أو قد تؤدي هذه الأدلة والشواهد لزعزعة قرينة السلامة... [2].

ولإيضاح طرق إثبات انحراف الإدارة عن الهدف المخصص فقد أفردنا له هذا المبحث وسوف يكون في مطلبين وهما كالآتي:

المطلب الأول: إثبات انحراف الإدارة بالطرق المباشرة.

المطلب الثاني: إثبات انحراف الإدارة بالطرق غير المباشرة.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1082 لسنة تاريخ الجلسة 27/ 12/ 1954، مكتب الفني 9 – ج1 – ص 186، الكراسة القضائية – إعداد أحمد رزق، مرجع سابق، ص 49.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2/ 1993 تاريخ 14/ 7/ 1993 منشورات مركز عدالة.

المطلب الأول

إثبات انحراف الإدارة بالطرق المباشرة

يستعين القضاء الإداري الأردني والمقارن بصفة عامة بوسائل الإثبات جميعها فالمدعي يستطيع إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بكافة الطرق والوسائل لإثبات هذا العيب وفي سبيل ذلك قد يلجأ القاضي إلى وسائل مباشرة يستعين وأخرى غير مباشرة لإثبات وجود هذا العيب، وفي هذا المطلب سوف نتطرق إلى معالجة إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بالطرق المباشرة في عدة فروع، وهي كالآتي:

الفرع الأول: الأدلة الكتابية

جهات الإدارة العامة تمسك بسجلات خاصة تضم ملفات لكل من موظفيها ولكل موضوع من المواضيع التي تعالجها وتحتفظ فيها بكل ما يمكن أن يكون ذو صلة بالموظف أو بالموضوع من أوراق ومستندات ووثائق وكتب ومراسلات وتوجيهات وقرارات إدارية وتعليمات وغير ذلك ويمكننا التدليل على إثبات عيب إساءة استعمال السلطة في هذا الفرع من المفردات التالية:

أ.نص القرار الإداري المطعون فيه.

قد تكون القراءة المتأنية لنص القرار في ديباجته وإسناده ومتنه كافية للتدليل على انحراف الإدارة بسلطتها خاصة إذا كان يتضمن الإشارة إلى أسباب إصداره وذلك سواء ذكرت الأسباب طوعاً من جانب الإدارة أو كان القانون قد ألزمها ببيانها[1].

وبحث القاضي عن مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف في نص القرار المطعون فيه هي أولى خطوات البحث عنه فقد يكتشف القاضي من نصوص القرار المطعون فيه أنه مشوب بعيب

---

[1] الشماط، شوقي – عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 378.

إساءة استعمال السلطة مما يغنيه عناء البحث عنه في سائر الأوراق والأدلة والتي قد لا تعينه في التوصل إلى وجود هذا العيب[1].

فقد تكشف مجرد قراءة القرار عن عيب إساءة استعمال السلطة ويحدث هذا عندما تعلن الإدارة طائعة أو مرغمة عن أسباب قرارها فإن هذه الأسباب لما بينها وبين الأغراض من روابط قوية تكشف عن الأهداف الحقيقية التي تتوخاها الإدارة[2].

ومن أوضح الأمثلة لهذه الصورة قرار أحد العمد في فرنسا الذي جاء فيه" وحيث إنه بينما كانت فرقة روى الموسيقية تعرف لحن المارسييز الوطني تحية للعلم الفرنسي عند رفعة فوق دار العمدية أسرعت فرقة يرأسها أجنبي يعزف ألحاناً نابية بقصد التشويش على اللحن الوطني... وحيث أن هذا العمل من جانبها يعد خالياً من اللياقة ومنافياً للمجاملة بالنسبة لفرقه زميله كما أنه يعتبر فوق ذلك مظاهرة ضد الوطن والاحترام الواجب له... لكل هذا قررنا حرمان الفرقة المذكورة ما دام يقودها أجنبي من الخروج لمباشرة عملها في الطرق أو المنشآت العامة"[3].

القاضي الإداري بمجرد قراءة القرار السابق لأحد العمد في فرنسا يكفي بذاتها للتأكد من أن العمدة لم يهدف من وراء هذا القرار إلى هدف من أهداف الضبط الإداري بل إنه كان يقصد توقيع عقوبة على هذه الفرقة.

ومن التطبيقات الأخرى للقضاء الإداري الذي ألغى فيه القرار الإداري بمجرد قراءته حكم مجلس الدولة الفرنسي الذي ظهر له فيه من بنود قرار أصدره وزير الخزانة رفض فيه إقرار ميزانية صندوق التعويضات التي توزع على الصناعات الخاصة بالطيران أن هدفه

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 321.

(2) الطماوي، سليمان.. القضاء الإداري – مرجع سابق، ص 769.

(3) الطماوي، سليمان – المرجع السابق – مرجع سابق، ص 770.

مخالفة وجهة نظر زميله وزير الطيران الذي يشترك معه في الوصاية على هذا الصندوق بقصد حله فلذلك فقد قرر (أن الوزير ... قد أساء استعمال سلطاته كوصي لهدف يخالف الهدف الذي من أجله منح سلطات الوصي)[1].

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية التي توصلت فيها إلى إثبات عيب إساءة استعمال السلطة من مجرد قراءة القرار ومعرفة أسبابه حيث قالت" قرار اللجنة المركزية برفض طلب إعادة تصنيف القسم الشرقي من الأرض موضوع الدعوى بمنطقة تجارية بعد أن وافقت عملياً على تصنيف القسم الغربي منها منطقة تجارية لا يتفق والسبب الذي استندت في قرارها على أنه في الوقت الحاضر لا تجد ما يستوجب زيادة الأماكن التجارية في تلك المنطقة من المدينة وفيه من التمييز المجحف بحق طالبة إعادة التصنيف مما ينطوي على انحراف في تطبيق القانون على وجه عادل وهذا في حد ذاته يشكل إساءة استعمال السلطة"[2] ومن أحكامها "أيضاً استقر الفقه والقضاء على أنه يجوز إثبات عيب إساءة استعمال السلطة بكل طرق الإثبات أو بالدلالة من مجرد قراءة القرار أو أسبابه التي بني عليها ....[3].

ب. المناقشات التي تبدى إبان اتخاذ القرار:

قد يستشف القاضي إساءة الإدارة في استعمال سلطتها من المناقشات التي تدور داخل المجالس التي لها سلطة إصدار القرار وكان إدخال مجلس الدولة الفرنسي لتلك المناقشات كدليل لإثبات عيب إساءة استعمال السلطة نتيجة لتوسعه في تحديد ومضمون الملف الإداري عند إثبات إساءة استعمال السلطة حيث اعتد المجلس بتلك المناقشات سواء كانت سابقة أو لاحقة على صدور القرار"[4].

---

(1) الغويري، أحمد – قضاء الإلغاء في الأردن – مرجع سابق، ص 397.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 1955/6مجلة نقابة المحامين العدد الأول تاريخ1956/1/1م ص80.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 83/ 68 مجلة نقابة المحامين العدد1 سنة 13 تاريخ 1968 ص 21.

(4) خليفة، عبد العزيز، الانحراف بالسلطة، مرجع سابق، ص 327.

المناقشات قد تكشف عن وجود الإساءة أو عدمه ولا سيما إذا كان القرار صادراً عن مجلس أو هيئة وتمت مناقشته علناً أو بموجب مذكرات متبادلة في جلسة المناقشة ولقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بأن المناقشات التي دارت في إحدى اللجان الإقليمية أوضحت بجلاء بأن قرار تحديد عرض الطريق بعشرة أمتار بدلاً من سبعة وعشرين متراً لم يقصد به المصلحة العامة بحفظ الطريق أو مراعاة اعتبارات السلامة عليه وإنما جاء بقصد التوفير على السواح الذين يسلكونه صعوداً إلى الجبل من رفع المزيد من المال للملاك من أصحاب الأراضي المجاورة لقمة ذلك الجبل فالقرار استهدف مصلحة السواح لا مصلحة الطريق" ورأى مجلس الدولة الفرنسي أن القرار السابق مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة لمخالفته قاعدة تخصيص الأهداف فقرر إلغاءه[1].

وفي هذا الشأن حكمت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن " نقل أستاذ جامعي بإحدى الجامعات إلى وظيفة أخصائي بوزارة الصحة مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة حيث بان من مناقشات المجلس الأعلى للجامعات أن السبب الحقيقي للقرار ليس عدم حصوله على الدكتوراه بل القول بفقدان الانسجام بينه وبين بعض زملائه بالكلية"[2].

في الحكم السابق كان للمناقشات التي دارت في المجلس الأعلى للجامعات الدور البارز في الكشف عن إساءة الإدارة في استعمال سلطتها حيث ثبت منها بان السبب المعلن لقرار النقل هو عدم حصول الطاعن على درجة الدكتوراه في حين كان الهدف الخفي هو عقاب الطاعن ومحاباة زملائه بالكلية لأنه يفتقد للانسجام بينه وبينهم. والواقع أن إثبات مخالفة الإدارة للهدف المخصص بهذه الوسيلة قد لا يكون سهلاً وميسوراً غالباً حيث أن مناقشات إصدار القرار تدور في حجرات مغلقة لا يستطيع الطاعن اختراق سوارها.

---

[1] الطماوي، سليمان – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – مرجع سابق، ص 770.

[2] حكم محكمة القضاء الإداري رقم 1492 لسنة 10 ق تاريخ 21/12/ 1960 المجموعة السنة 15 ص 70 راجع كذلك المحكمة الإدارية العليا رقم 176 لسنة 27 ق 19/ 1/ 1985 مجموعة السنة 30 ص 428، الدفوع الإدارية– إعداد موسى عبد الغفار – الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 637.

ج. المراسلات المتصلة بالقرار المطعون فيه:

إن المراسلات والمكاتبات المتصلة بالقرار المطعون فيه قد تكون سابقة أو لاحقة لإصدار القرار، ومثال الأول كتاب المحافظ المحال إلى البلدية لبيان الواقع عن وثيقة مهمة بخصوص قرار المحافظ بالسماح للمستدعي بتعميق البئر العائدة له وكذلك فإن رد البلدية والتحقيق والدراسة الفنية التي أجرتها بهذا الخصوص هما وثيقتين غاية في الأهمية بصدد النزاع حول شرعية هذا القرار.

وقد تكون المراسلات والمكاتبات على شكل ردود على استفسارات موجهة إلى الإدارة مصدرة القرار من جهات وصائية أو رد على كتاب مكتب الفلاحين أو رد على تظلم المستدعي من القرار وأخيراً قد تكون رداً على كتب موجهة إليها من مفوض الدولة أو من المحكمة الناظرة في الدعوى"[1].

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا الشأن حكم مجلس الدولة الفرنسي حيث قضى" بإلغاء قرار إداري أصدره وزير التعليم الفرنسي يقضي بإنهاء ندب السيد Moabauyran إلى معهد الآثار الشرقية الفرنسي بالقاهرة كسكرتير محاسب بذلك المعهد واستند مجلس الدولة الفرنسي في إلغائه للقرار إلى أن المراسلات المتبادلة بين المدعي وبين الإدارة تتضمن اعترافاً ضمنياً بعدم وجود دافع من دوافع المصلحة العامة تبرر إنهاء ندب المدعي قبل موعده"[2].

---

(1) الشماط، شوقي – عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 380.

(2) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 330.

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري الذي ألغى قرار نقل مسؤول نقابي عندما استبان له من فحص المراسلات المتبادلة بين شركة النيل العامة لأتوبيس غرب الدلتا والتي يعمل بها المدعي هو نشاطه النقابي المناوئ للإدارة ودفاعه المتواصل عن حقوق العاملين بالمرافق"[1]

د. التوجيهات والتعليمات العامة والخاصة لمصدر القرار:

يفحص القضاء الإداري التوجيهات العامة" المنشورات" أو الخاصة التي يصدرها الرؤساء الإداريون إلى مرؤسيهم والتي بمقتضاها اتخذ القرار المطعون فيه.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي التي استرشد بتلك التوجيهات في الكشف عن مخالفة الإدارة للهدف المخصص حكمه في قضية Boriset حيث اعتمد على تعليمات صادرة من وزارة المالية إلى المحافظين بأن لا يدفعوا إلى الملاك المنزوعة ملكياتهم التعويض المالي المنصوص عليه في القانون الذي يقرر احتكار الدولة لصناعة الثقاب فقضى بإلغاء قرار الوزير بإغلاق مصانع الثقاب بدعوى أنها مجرد تطبيق لسلطات الضبط الإداري على المنشآت الخطيرة والضارة بالصحة وذلك هروباً عن دفع التعويض المالي المطلوب للأفراد"[2].

أكد مجلس الدولة الفرنسي في الحكم السابق أنه من الواضح من تلك التعليمات أن القرار الإداري المطعون فيه لم يكن يستهدف الهدف المخصص بل كان يستهدف مصلحة مالية للإدارة مما جعل المجلس يحكم بإلغاء القرار وأن الإدارة أساءت استخدام سلطتها.

هـ. طلب التفسيرات والإيضاحات من الجهة الإدارية:

جرت العادة في معظم القضايا على أنه بمجرد رفع الدعوى يتم إخطار جهة الإدارة بها حيث تقوم بتقديم مستندات وتفسيرات تبرر قرارها المطعون فيه والأوجه القانونية التي استندت

---

(1) خليفة، عبد العزيز – المرجع السابق – مرجع سابق، ص 331.

(2) مارسولون ورفاقه – أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ترجمة – أحمد يسري، مرجع سابق، ص 39.

إليها في إصدار هذا القرار وشرح كافة الظروف المحيطة به فإذا تقاعست الإدارة عن القيام بذلك الواجب فإن القاضي الإداري يملك التدخل لديها بشكل آخر بأن يأمر الوزير المختص بأن يودع المستندات اللازمة لإظهار الحقيقة كما يملك القاضي الإداري علاوة على ذلك أن يأمر الوزير بإجراءات معينة في وزارته أو بالتحقق من موضوع معين أو بإعطاء المحكمة تفسيراً لأمر ما"[1].

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في هذا الخصوص أمر المجلس الوزير المختص بالشرطة المحلية بإجراء تحقيق معين وعلى ضوء ذلك التحقيق انتهى مجلس الدولة إلى القضاء بوجود إساءة استعمال السلطة في القرار المطعون وحكم بإلغائه"[2].

وقضت في هذا الشأن المحكمة الإدارية العليا المصرية بإلغاء قرار الإدارة والذي منحت فيه بعض الباعة الجائلين تراخيص لمزاولة المهنة دون البعض الآخر وذلك لعجز الإدارة عن تقديم تفسير للخطة التي استنتها لتنظيم الأسواق بعد إجراء الحصر والمسح الميداني وتسكين الباعة الجائلين ولم تقدم توضيحاً للقواعد التي سارت عليها في منح بعض الباعة الجائلين تراخيص دون البعض الآخر [3].

الفرع الثاني: المعاينة والكشف الحسي

يستعمل التشريع العديد من المصطلحات للدلالة على هذه الوسيلة من وسائل الإثبات، فقد استعمل المشرع الأردني في قانون البينات اصطلاح المعاينة[4]. واستعمل اصطلاح الكشف

[1] خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري – مرجع سابق، ص 466.

[2] خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 333.

[3] حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 2378 لسنة 40 ق جلسة 16/ 1999 حكم غير منشور – ذكره خليفة، عبد العزيز، المرجع السابق – مرجع سابق، ص 335.

[4] المادة الثانية من قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952م.

الحسي في قانون المحاكمات المدنية[1] ويستعمل المشرع الفرنسي اصطلاح زيارة المكان ويقصد بالمعاينة مشاهدة المحكمة الشيء المتنازع عليه[2]. كما تعرف بأنها انتقال المحكمة لمشاهدة محل النزاع أياً كانت طبيعته"[3].

هكذا تتمثل المعاينة في قيام هيئة المحكمة أو أحد أعضائها بمشاهدة محل النزاع للتحقق من صحة الأوصاف التي يدعيها صاحب الشأن وعليه تتمثل المعاينة كوسيلة من وسائل إثبات عدم مشروعية القرار الطعين في انتقال هيئة المحكمة لمشاهدة الأوصاف التي يدعيها المستدعي لتقدير مشروعية القرار المطعون فيه وتعد وسيلة المعاينة طريقة مباشرة للإثبات إذ أنها اتصال مادي مباشر بالواقعة المراد إثباتها فاتصالها مادياً بالواقعة المراد إثباتها أدى إلى اعتبارها من طرق الإثبات المباشرة ويقصد بطرق الإثبات المباشرة الوسائل التي تنصب دلالتها مباشرة على الواقعة المراد إثباتها[4].

يعمل بهذه الوسيلة غالباً في المرافعات المدنية والتجارية وإن كان من النادر اللجوء إليها في القضاء الإداري لكنه ممكناً إذ أن مفوض الدولة أو المحكمة في إطار التحقيقات التي يجريها يقوم بإجراء كشف حسي أو معاينة لبعض الظواهر والأشياء التي تتطلب ظروفها الواقعية إثبات ووصف حالتها الراهنة بقصد الحصول على معلومات تتعلق بوقائع مادية متنازع عليها ومثال ذلك: أن يقرر القاضي الانتقال إلى مقر الجهة الإدارية مصدرة القرار الإداري المطعون فيه ليقوم بمعاينة بعض السجلات لديها مما يتصف بالسرية أو يصعب نقله خارج الجهة الإدارية[5].

---

(1) أنظر المادة (83) من قانون أصول المحاكمات الحقوقية الأردنية رقم (24) لسنة 1988م.

(2) فرج، توفيق – قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية، مؤسسة الثقافة الجامعية الإسكندرية – الطبعة الأولى – 1987م– مرجع سابق، ص 223.

(3) شطناوي، علي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني– مرجع سابق، ص 651.

(4) شطناوي، علي – موسوعة لقضاء الإداري– الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 651.

(5) الشماط، شوقي – عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 331.

لهذا يمكننا القول بأن القضاء الإداري الأردني والمقارن مستقر على اعتبار المعاينة وسيلة من وسائل الإثبات في منازعات الإلغاء.

ومن التطبيقات القضائية في شأن المعاينة حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها" للقاضي الإداري الالتجاء في سبيل استيفاء الدعوى إلى المعاينة باعتبارها من إجراءات التحقيق التي أشار إليها بصفة عامة قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972م في المادة 27، دون أن يحدد ماهيتها بالتفصيل أو الإجراءات الخاصة بها ومن ثم فإن القاضي الإداري المصري يطبق بشان المعاينة الأحكام العامة الواردة في قانون الإثبات وقد استقرت محكمة القضاء الإداري منذ وقت طويل على أنه ليس ثمة ما يمنع من أن تتخذ إجراءات المعاينة وغيرها طبقاً لقانون المرافعات." [1]

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال في حكمها" أن اللجنة المحلية قد قررت إزالة أبنية المستدعين المقامة في سوق الحلال المشار إليه آنفاً لأنها تشكل مكرهة صحية بينما ثبت بالكشف الحسي أن الأبنية بذاتها لا تشكل مكرهة صحية وإنما وجود الحلال في السوق هو الذي يشكل تلك المكرهة ولذا فإن القرار بإزالة الأبنية بحجة أنها تشكل مكرهة صحية لا يستند إلى أساس واقعي سليم"[2].

الفرع الثالث: الخبرة

اعتماد القضاء على خبرة أشخاص متخصصين فنياً خصوصاً في وقتنا الحاضر الذي وصل فيه التخصص الفني مبلغاً متقدماً يساعده ويعينه على عمليات التحقق والتثبت من المسائل التي تتطلب تخصصاً فنياً دقيقاً كما تسهم خبرة هؤلاء الأشخاص دون شك في الوصول إلى

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 1947/12/29 – س2 ص 175– المرافعات الإدارية إعداد، عكاشة، حمدي – مرجع سابق، ص 1148.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية 20/ 86 مجلة نقابة المحامين سنة 1987م، ص 234.

أصدق تكييف قانوني للوقائع المادية التي تستند إليها الإدارة هكذا تؤدي الخبرة الفنية إلى فهم واستيعاب موضوع النزاع بشكل أفضل وتسمح للقاضي الفصل فيه بحكم أقرب إلى الحقيقة والواقع[1].

وتعني الخبرة استشارة أهل الفن في اختصاص محدد لإثبات مسألة واقعية معينة وللمحكمة بناء على طلب الخصوم أو من تلقاء نفسها اللجوء إلى الخبرة[2].

وينص قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني على أنه" للمحكمة في أي دور من أدوار المحكمة أن تقرر الخبرة من قبل خبير أو أكثر على أي مال منقول أو غير منقول أو لأي أمر تري لزوم إجراء الخبرة عليه"[3] ومن ذلك إجراء الخبرة على المخطوط للتثبت من صحة أو تزوير ما نسب إلى الموظفة الطاعن من توقيع على ورقة معينة مما تعتبره الإدارة ذنباً استوجب عقاباً عليه بالرغم من إنكاره التوقيع أو إدعاء التزوير وكذلك إجراء الخبرة لمعرفة ما إذا كان تصرف الطاعن مسوغاً لغرض العقوبة المفروضة عليه بالقرار المطعون فيه[4].

ومن التطبيقات القضائية التي تثبت حق القضاء الإداري في اللجوء إلى أهل الخبرة وأن رأيهم غير ملزم لها حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية حيث قضت.." ذلك أن المحكمة هي صاحبه الحق الأصيل في التقدير الموضوعي لكافة عناصر الدعوى وغير ملتزمة إلا بما تراه حقاً وعدلاً من رأي لأهل الخبرة وأن لها بغير جدال أن تنبذ آراء لجنة التقييم أو أهل الخبرة إن رأت مسوغاً لديها فالمحكمة هي صاحبة الرأي الأول والأخير في التقدير الموضوعي لكافة ما يعرض عليها من أقضية ومنازعات تدخل في اختصاصها وهي التي تقدر بمنطلق إحساسها

---

(1) شطناوي، علي – موسوعة القضاء الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق، ص 658.

(2) الشماط، شوقي – عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 331.

(3) المادة (82) من قانون المحاكمات المدنية الأردني رقم (24) لسنة 1988م.

(4) الشماط، شوقي – عيب الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 331.

وكامل مشيئتها وفي الوقت الذي تراه مناسباً مدى حاجتها إلى الركون إلى أهل الخبرة من عدمه طالما لم تخرج في تقديرها الموضوعي لكل ما تقدم على ما هو ملزم من الأوضاع القانونية في هذا الخصوص ومن المسلمات أنه لا إلزام على المحكمة في إحالة الدعوى إلى خبير"[1] .

الحكم السابق يبين أن قضاء مجلس الدولة جرى على الاستعانة بالخبرة الفنية سواء بمعرفة خبير الاستيفاء بعض البيانات الفنية اللازمة للفصل في الدعوى طبية أو هندسية إلى غير ذلك مع الأخذ بالاعتبار أن رأي الخبير في جميع الأحوال استشارياً وغير ملزم للمحكمة.

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الخصوص حكمها"... و" تقرير الخبرة المؤرخ في 24/ 3/ 1997 الذي انتهى فيه الخبيران إلى ربط خط الصرف الصحي بالمجرى العام من قطعة الأرض الخلاء الخالية من البناء والملاصقة لأرض المستدعي من جهة الشرق شريطة أن ينفذ خط المجاري تحت مستوى الأرض الطبيعية توخياً لقلة الخطر على الصحة والسلامة العامة[2].

المطلب الثاني

الإثبات بطرق غير المباشرة " القرائن"

يعد استنباط القرينة القضائية من جانب القاضي من تلقاء نفسه من خلال ما يعرض أمامه من وقائع الدعوى بماله من سلطة تقديرية أو قبولها من جانب الخصم المكلف بالإثبات أحد مظاهر الدور الإيجابي للقاضي الإداري في تيسير إجراءات الإثبات لتحصيل الحقيقة واستجلائها، ويقوم القاضي بصفة عامة بدور هام يتعلق بالإثبات مباشرة وذلك باستخلاص القرائن القضائية وهي تختلف عن القرائن القانونية التي نص عليها القانون والقرائن القضائية إذ

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1971/5/22 س 6 ص 301 المرافعات الإدارية إعداد حمدي عكاشة – مرجع سابق، ص 1147.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 18/ 98 مجلة نقابة المحامين لسنة 1997م، ص 4226.

تعتبر أدلة إثبات بمعنى الكلمة تؤدي إلى التخفيف من عبء الإثبات وإلقائه مؤقتا على عاتق الطرف الآخر وتعتبر من قبيل الإثبات غير المباشر الذي يقصد منه الوصول عن طريق الاستنتاج إلى حقيقة مجهولة، ولقد سميت القرائن القضائية بذلك، نسبة إلى القاضي الذي يقوم باستنباطها وأحياناً كان يطلق عليها القرائن الموضوعية لأنها تستمد من موضوع الدعوى.

وتعرف القرائن القضائية بأنها " تلك القرائن التي تترك لتقدير القاضي ويستخلصها من ظروف القضية وملابساتها"[1]، وقد عرف قانون البينات الأردني القرائن القضائية بأنها" القرائن التي ينص عليها القانون ويستخلصها القاضي من ظروف الدعوى ويقتنع بأن لها دلالة معينة ويترك لتقدير القاضي استنباط هذه القرائن"[2]، كما عرفت محكمة التمييز الأردنية القرائن القضائية بأنها" التي يستخلصها القاضي من ظروف الدعوى ويقتنع بأن لها دلالة مقنعة حيث يستنبط القاضي واقعة مجهولة من واقعة معلومة"[3]، ومن هذه التعريفات يتضح أن القرينة القضائية دليل غير مباشر لأن الإثبات لا يقع على الواقعة المدعى بها وإنما على واقعة أخرى، فنجد أن استنباط القرائن التي لم يقررها القانون متروك لتقدير قاضي الموضوع وقناعته.

القضاء الإداري الأردني والمقارن استخلص من القرائن دليلاً على إثبات عيب إساءة استعمال السلطة وهي كالآتي:

---

(1) السنهوري، عبد الرزاق – الوسيط في شرح القانون المدني الجديد – مرجع سابق، ص 229.

(2) المادة (43/ 1) قانون البينات الأردني رقم (30) لسنة 1952م.

(3) محكمة التمييز الأردنية جزاء رقم 21/ 75 مجلة نقابة المحامين 1989م، ص 794 منشورات مركز عدالة الإلكتروني.

الفرع الأول: التمييز بين الأفراد في المعاملة والإخلال بمبدأ المساواة.

يقصد بمبدأ المساواة أمام القانون عدم التفرقة أو التمييز بين الناس على أساس من الانتماء العنصري أو الجنسي أو التمييز اللغوي أو الديني أو العقائدي أو السياسي أو الاختلاف الطبقي الاجتماعي أو المالي"[1].

فإذا ما ميزت الإدارة بين طائفتين من الناس فأجابت مطلب طائفة ورفضت مطالب أخرى دون فحص لكل حالة فذلك يكشف أن الإدارة حابت 2طائفة دون أخرى لأن التفريق لا يقوم على أساس معقول"[2].

وتجدر الإشارة إلى أن مبدأ المساواة المطلقة أمر لا وجود له في عالم القانون والواقع ذلك أن المساواة والتي هي مبدأ أساسي من المبادئ العامة للقانون ليست المساواة الحسابية بل إنها المساواة بين من تتماثل ظروفهم القانونية"[3].

ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا الخصوص حكم مجلس الدولة الفرنسي بحكمة" نص قانون 130 أكتوبر سنة 1886 في الفقرة الثانية من المادة 6 على حرمان النساء اللاتي لم تتوافر فيهن شروط التعيين للعمل كمدرسات مساعدات في مدارس الذكور وقد خول القانون مجلس المحافظة سلطة منح استثناءات من هذا المبدأ وقد حدث أن تقدم مديرو بعض المدارس الحكومية لأحد المجالس يطلبون استثناء بعض النساء من تلك القيود لحاجة المدارس إليهن فقرر المجلس إجابة جميع طلبات مديري المدارس العامة ورفض جميع طلبات مديري المدارس

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 339.

(2) الطماوي، سليمان – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء مرجع سابق، ص 772.

(3) خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري – مرجع سابق، ص 472.

الخاصة دون ذكر أسباب أو علة لهذا التمييز لذلك فقد رأى المجلس أنه يكشف عن روح تحيز لدى مجلس المحافظة وألغى قراره بناء على عيب الانحراف"[1].

وفي هذا الشأن تقول محكمة القضاء الإداري المصرية بحكمها" متى كانت الإدارة بقرارها المطعون فيه القاضي بتعيين بعض زملاء .. قد قامت بتعيين من عينتهم متخطية المدعى من أنه وأقرانه سوء في ظروف متماثلة وتجمعهم طبيعة واحدة ومستوى واحد فما كان للإدارة أن تخلف المدعي عن ركبهم طالما بآد تفانيه وظهرت مقدرته... ومن ثم فإن إغفاله في التعيين وعدم وزنه بالميزان العادل مقارناً بزملائه يكون قد أدى بالإدارة إلى الانحراف في استعمال سلطتها"[2].

ومن تطبيقات هذه القرينة في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية بحكمها الذي جاء فيه" بأن منح رخصة المهن لبعض المالكين في المنطقة الصناعية المحددة في المخطط الهيكلي وحرمان هذا الحق على المالكين الآخرين في المنطقة الصناعية ذاتها ومنهم مؤجر المستدعي يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة يشكل إساءة استعمال السلطة" [3]. اعتبرت المحكمة في الحكم السابق أن إعطاء رخص المهن لأشخاص وعدم إعطاء آخرين رخص مهن في منطقة الصناعية هو بمثابة إخلال بمبدأ المساواة ويكون قرار الإدارة في هذا الخصوص مخالفاً للهدف المخصص الذي من اجله منحت الإدارة هذه السلطة.

---

[1] الطماوي، سليمان – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء مرجع سابق، ص 772.

[2] محكمة القضاء الإداري المصرية جلسة 15/ 5/ 1958 س 12 ، 13 ص 120، موسوعة القرار الإداري – إعداد حمدي عكاشة، مرجع سابق، ص 1252.

[3] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 172 /82 مجلة نقابة المحامين العدد 10 لسنة1984، ص 1501.

الفرع الثاني: طريقة إصدار القرار

قد يستمد القاضي الإداري القرينة الدالة على إثبات عيب إساءة استعمال السلطة أو قاعدة تخصيص الأهداف ومن تطبيقات القضاء الإداري حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها" إن إصدار الوزير قراراً بعد أن قدم استقالته وقبل أن تقبل قد يتخذ قرينة على سوء استعمال السلطة ويثير الشبهة في أن هذا التصرف قصد به تحقيق مآرب خاصة "[1].

وفي هذا المجال حكمت محكمة العدل العليا الأردنية بحكمها في القضية رقم 28/ 84 بقولها"... إذا لم يكن توقيف المستدعي لغرض تأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة وإنما من أجل الضغط عليه ليقوم بتسليم السائق الذي أوقع حادث الصدم للسلطات الأردنية وحمل أصحاب الشركة مالكة السيارة الصادمة على مصالحة ذوي ضحايا هذا الحادث فإن قرار التوقيف الصادر بمقتضى المادة 9 مكررة من نظام الدفاع يكون بالنسبة لما ذكر غير مستند على أساس سليم"[2].

قضت المحكمة في الحكم السابق بإلغاء قرار الإدارة الصادرة استناداً لأوامر وأنظمة الدفاع إذ هي جانبت تحقيق غرض الدفاع عن المملكة أو السلامة العامة للوطن.

الفرع الثالث: الظروف المحيطة بالقرار وكيفية تنفيذه:

قد تحيط بإصدار القرار الإداري ظروف معينة وقد ينفذ بطريقة ملتوية يجعل تصرف الإدارة مشوباً بإساءة استعمال السلطة حيث قد يحمل أسلوب إصدار القرار والكيفية التي نفذ بها

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 7/ 6/ 1951 ، س ص 1026.

(2) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 68 /84 مجلة نقابة المحامين العدد 8 لسنة 1984 ، ص 1163.

في طياتها قرينة على هذه الإساءة مما يؤدي إلى نقل عبء إثبات خلو القرار من إساءة استعمال السلطة على عاتق الإدارة فإن فشلت في ذلك قضي بإلغاء القرار لكونه مشوباً بهذا العيب [1] .

ومن أشهر الحالات أو القرائن التي استمد القضاء الإداري فيها قرينة على عيب إساءة استعمال السلطة هو أن يصدر قرار الإدارة كرد على رفع أحد المواطنين أو الموظفين دعوى أمام القضاء الإداري وفي ذلك حكمت محكمة القضاء الإداري المصرية بحكمها" إن ظروف الحال وملابساته تدل على أن إحالة المدعي إلى المعاش كانت رداً على دعواه الأولى أي وليدة الانتقام"[2] وفي ذات المعنى تقول المحكمة العدل العليا الأردنية بحكمها " أن القرار المطعون به بإحالة المستدعي على المتقاعد لا يتفق مع الهدف الذي أراد واضع القانون من منح مجلس الوزراء سلطة إحالة الموظفين على التقاعد لأن هذا القرار ما كان ليصدر لو رضخ المستدعي إلى طلب مجلس الوزراء وسحب دعوى طعنه بقرار نقله ونفذ قرار نقله..." [3] .

الفرع الرابع: انعدام الدافع المعقول:

مقتضى هذه القرينة هو أنه إذا صدر القرار الإداري واتضح من ظروف إصداره أنه ليس له مبرر أو دافع معقول لإصداره فإن ذلك يعتبر قرينة على إساءة استعمال السلطة في إصدار القرار وهذه القرينة صورة من صور إساءة استخدام السلطة وهي تتمثل بقيام رجل الإدارة باستخدام الصلاحيات الممنوحة له بمقتضى القوانين لتحقيق غاية غير التي شرعت من أجلها هذه السلطة[4] .

---

(1) خليفة، عبد العزيز – الانحراف بالسلطة – مرجع سابق، ص 365.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري جلسة 24/ 6/ 1953 س 7 ص 1733، موسوعة القرار الإداري – إعداد حمدي عكاشة، مرجع سابق، ص 1253.

(3) حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 83/ 64 مجلة نقابة المحامين العدد السنة 1965 ، ص21.

(4) الطراونه، مصطفى – القرائن القضائية – مرجع سابق، ص 91.

في هذا تقول محكمة العدل العليا الأردنية بحكمها"... أن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة"[1].

ومن أمثلة الدوافع غير المشروعة التي تشوب القرار بعيب إساءة استعمال السلطة حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بقولها" إن رفض قبول المدعي بالسنة الأولى صيدلة وهو مستوف لشروط القبول ومع وجود محلٍ خالٍ يسمح بقبوله يكون تصرفاً بادي العوج غير ملائم ولا مناسب لظروفه وينطوي على إساءة استعمال السلطة"[2].

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المعنى حكمها"... أن القرار بإزالة الأبنية بحجة أنها تشكل مكرهة صحية لا يستند إلى أساس واقعي سليم بعد أن ثبت بالكشف الحسي أن الأبنية بذاتها لا تشكل مكرهة صحية وإنما وجود الحلال في السوق هو الذي يشكل تلك المكرهة"[3].

---

(1) حكم محكمة العدل العليا رقم 60/ 85 تاريخ 26/ 3/ 1986 منشورات مركز عدالة.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري 1954/5/2 س ص 1343 موسوعة القرار الإداري – حمدي عكاشة، مرجع سابق، ص 1255.

(3) حكم محكمة العدل العليا رقم 140 /85 مجلد نقابة المحامين العدد 2 لسنة 1987 ص 234.

الفرع الخامس: عدم الملائمة الظاهرة

تتحقق هذه القرينة في حالة عدم التناسب الظاهر بين جسامه الأفعال التأديبية ونوع الجزاء ومقداره.

أن الغلو وعدم التناسب بين الخطأ والجزاء يعتبر قرينة على إساءة استعمال السلطة فالجزاء وفقاً السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة لا بد أن يكون متناسباً مع الفعل فإن ذلك يعتبر قرينة على إساءة استعمال السلطة[1].

وقد عرفت محكمة العدل العليا الأردنية الغلو بقولها "إن الغلو في العقوبة يعني الجزاء ومقداره فتتسع من نتائج عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي استهدفه القانون من التأديب فتكون هناك مفارقة بين الجريمة والجزاء ويخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية"[2].

ومن تطبيقات القضاء الإداري التي ألغى فيها قرارات الإدارة لعدم الملائمة الظاهرة حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الذي جاء فيه"... قد بان من ظروف اتهام المدعى في القضيتين المنسوبتين إليه أن الاتهام لم يكن يبرر فصله من وظيفته ومتى كان القرار المطعون قد استند فيما استند إليه من أسباب الفصل إلى ما اتهم به المدعي في هاتين القضيتين فإن في ذلك عدم ملائمة ظاهرة في القرار مما يجعله مشوباً بعيب الانحراف بالسلطة"[3].

---

(1) الطماوي، سليمان – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مرجع سابق، ص 296.

(2) حكم المحكمة العدل العليا رقم 85/ 79 مجلة نقابة المحامين سنة 1980م ص 608 المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الأردنية – الجزء الأول – إعداد محمد خلاد – وكالة التوزيع الأردنية – عمان – بلا طبعة – 1987 م ص 131.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري 18/ 1/ 1953 س 7 ص 424 موسوعة القرار الإداري إعداد حمدي عكاشة – ص 1256.

ومن أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الصدد حكمها الذي تقول فيه" للسلطة التأديبية صلاحية تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء بغير معقب عليها في ذلك إلا أن مشروعية هذه السلطة التقديرية رهن بأن لا يشوب استعمالها غلو ومن صور هذا الغلو عدم الملائمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ففي هذه الصورة تتعارض عدم الملائمة الظاهرة مع الهدف الذي توخاه القانون من التأديب وهو بوجه عام تأمين انتظام المرافق العامة... وعليه فإن كان الجزاء مشوباً بالغلو فيخرج التقدير من نطاق المشروعية إلى نطاق عدم المشروعية ومن ثم يخضع لرقابة محكمة العدل العليا... " [1].

الفرع السادس: ملف الخدمة والأوراق:

في كثير من الحالات تستنتج المحكمة من ملف المدعي المحفوظ لدى الإدارة أو ملف القضية قرائن على أن قرار الإدارة مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ومن تطبيقات القضاء الإداري حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الذي جاء فيه "استقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري ... [2].

محكمة العدل العليا الأردنية قررت في هذا المجال بأن "من حق المحكمة أن تستند عند بحثها في بواعث الإدارة وأهدافها أن يقتصر بحثها على ملف القضية وما تحتويه وأن تستنتج من هذا الملف وبعض القرائن هذه البواعث والأهداف"[3]

---

[1] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 74 /85 مجلة نقابة المحامين العدد 1-3 لسنة 1986م ص 30.

[2] محكمة القضاء الإداري رقم 150 / 8 ق 4/ 3/ 1956 موسوعة القرار الإداري إعداد حمدي عكاشة، مرجع سابق، ص 1250.

[3] حكم محكمة العدل العليا الأردنية رقم 47/ 78 مجلة نقابة المحامين العدد 1 لسنة 1979 ص 24.

الخاتمة

في ختام هذه الرسالة الموسومة بـــ (قاعدة تخصيص الأهداف في قضاء محكمة العـــدل العليا – دراسة مقارنة) يأمل الباحث أن يكون قد حقق الهدف المتمثل في إلقاء الضوء على هذه القاعدة المهمة، كما أن البحث في هذا الموضوع لا يخلو من الصعوبات لقلة الرســـائل والأطروحات والمصادر التي عالجته، حسب علم الباحث وإن كانت بعض المـــصادر قـــد تناولت الموضوع بشكل جزئي.

وبعون الله وبعد أن قام الباحث بدراسة هذا الموضوع المهم فقد صار لزاماً عليه بيـــان النتائج والتوصيات للتي توصل إليها.

النتائج

1. إن إساءة استعمال السلطة هو توجه إرادة الإدارة مصدرة القرار إلى مجانبة المصلحة العامة، بل ويتحقق هذا العيب إذ صدر القرار مخالفاً لروح القانون وأهدافه.

2. عيب إساءة استعمال السلطة لا يتعلق بالنظام العام فلا يستطيع القاضي الإداري أن يبحثه من تلقاء نفسه ويتعرض له مباشرة دون الدفع به أمامه فيتمسك بها المستدعي أثناء المرافعة.

3. عيب إساءة استعمال السلطة ظهر في فرنسا تدريجياً وعبر تطور تاريخي طويل وأما في دولنا العربية ومنها الأردن ومصر والسعودية فقد ظهر دفعة واحدة وذلك عن طريق إقرارها بالنصوص التشريعية.

4. قاعدة تخصيص الأهداف تعد ضمانة من ضمانات الأفراد في مواجهة الإدارة، وتؤدي دوراً بارزاً في صيانة وحماية حقوق وحريات الأفراد ومصالحهم المشروعة وهي تمثل مبدأ على حرية الإدارة في ممارستها لسلطتها مما يؤدي إلى تقليص حالات الإنحراف بالسلطة.

5. القضاء الإداري مر بمرحلتين وهو بصدد إقرار مشروعية قرارات الإدارة التي تهدف إلى تحقيق مصالح مالية لها، ففي المرحلة الأولى ألغي تلك القرارات وعدها مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة، وفي المرحلة الثانية تطورت نظرت القضاء الإداري فامتنع عن إلغاء قرارات الإدارة التي يكون الهدف منها المصلحة المالية لها وعده هدف مشروع للإدارة.

6. استقر القضاء الإداري على إضفاء الصفة الاحتياطية على عيب إساءة استعمال السلطة وذلك عائد إلى صعوبة إثبات هذا العيب لأنه يتعلق بنفسية ونوايا مصدر القرار.

7. إضفاء الصفة الاحتياطية على عيب إساءة استعمال السلطة من شأنه تشجيع الإدارة على إساءة استعمال السلطة لاطمئنانها أن قرارها بمنأى أن يوصف بهذا العيب إذا وجد عيب آخر.

8. محكمة العدل العليا الأردنية لم تتابع القضاء الإداري الفرنسي في التطور الذي جرى على إقرار قرارات الإدارة لمصالح مالية لأن محكمة العدل العليا ثبت عنها في أحكامها أن هذا النوع من القرارات يعد مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة ولم يثبت خلاف ذلك والأصل بقاء الشيء على ما كان عليه حتى يثبت خلافه.

9. بعض الفقهاء يقللون من خطورة الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف ويجعلونها أقل خطراً من مجانبة المصلحة العامة ويستندون في ذلك إلى أن رجل الإدارة إذا حاد عن قاعدة تخصيص الأهداف بأنه لا يزال في حدود الصالح العام، لكن في الحقيقة أن بعض صور الانحراف عن قاعدة تخصيص الأهداف أشد خطراً من الانحراف عن المصلحة العامة وذلك إذا كان في الانحراف عن الهدف المخصص إلغاء لضمانات الأفراد أو الموظفين.

10. المشرع والقاضي الإداري لهما دور بارز في تنظيم الإثبات في الدعوى الإدارية وذلك من خلال تنظيم عبء الإثبات وإعادة التوازن بين طرفي الدعوى الإدارية ونقل عبء الإثبات من كاهل الفرد إلى كاهل الإدارة.

11. القضاء الإداري أقر مشروعية قرارات الإدارة المحلية لمصلحتها المالية فنتج عن ذلك كثرة واتساع نطاق إتيان الإدارة لهذا الهدف.

التوصيات

1. أوصى القضاء الإداري بأن يعلق عيب إساءة استعمال السلطة بالنظام العام فليس ثمة ما يمنع من أن يثير القاضي الإداري مسألة عيب إساءة استعمال السلطة من تلقاء نفسه إذا ما تحقق من وجوده وظهرت أمامه دلائل جدية تشير إليه، لما يترتب على ارتكاب هذا العيب من أخطار جسمية على طرفي الدعوى.
2. يوصي الباحث بإعلاء مبدأ المشروعية الذي يسمو على مصلحة الطاعن ومصلحة الإدارة، وذلك بالتخلي عن فكرة الصفة الاحتياطية لعيب إساءة استعمال السلطة فإنه لا يوجد تدرج تشريعي هرمي يجعل هذا العيب في نهاية العيوب.
3. نوصي المشرع في كلا من الأردن والسعودية بإصدار قانون في الإثبات خاص بالدعاوي الإدارية ولا يكتفي بإلقاء جميع ما يتعلق بالإثبات في عيب إساءة استعمال السلطة والعيوب الأخرى على القواعد العامة لأن هذه العيوب تتسم بطبيعة خابه بها.
4. ديوان الظالم في المملكة العربية السعودية وهو يمثل القضاء الإداري، على ما أبداه من جهد ملحوظ ومسايرة محمودة لأحدث النظريات الإدارية فإنه لا يزال في طور النمو والتكوين فإنه يتطلب منه أيضاً مسايرة القضاء الإداري المقارن ويبدأ من حيث ما انتهى وكذلك إصدار مدونات الأحكام القضائية كل سنة بوقتها ومساعدة الباحثين الطموحين في إظهار الأحكام القضائية غير المنشورة.
5. أوصي القضاء الإداري بالتوسع في استخلاص قرائن الانحراف بالسلطة لما لهذه القرائن من أثر في إثبات هذا العيب والتخفيف من عبء الإثبات عن المدعي.

المصادر والمراجع

أبو الخير، عادل السعيد – البوليس الإداري – دار الفكر العربي – الإسكندرية – مصر – الطبعة الأولى 2008م.

أبو العثم، محمد عبد الكريم – القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق – دار الثقافة – عمان – الأردن بلا طبعة – 2005م.

البدوي، إسماعيل – القضاء الإداري – دار النهضة العربية – القاهرة – مصر ، الطبعة الأولى – 1999م.

حلمي، محمود – القضاء الإداري – الطبعة الثالثة – بلا ناشر – 1977م.

بطارسة – سليمان سليم – نظام الوظيفة العامة في المملكة الأردنية الهاشمية – مطبعة كنعان – الأردن – إربد – الطبعة الأولى – 1997م.

حسن ، محمد مصطفى – السلطة التقديرية في القرارات الإدارية مطبعة عاطف – القاهرة – مصر – بلا طبعة – 1974م.

الحلو، ماجد راغب – القضاء الإداري – دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية – مصر بلا طبعة– 1999م.

الحلو، ماجد راغب – دعاوى القضاء الإداري – دار الجامعة الجديدة – الإسكندرية – مصر – بلا طبعة – 2010م.

خليفة، عبد العزيز – دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة – مصر – الطبعة الأولى 2010م.

خليفة، عبد العزيز عبد المنعم – الانحراف بالسلطة كسبب لإلقاء القرار الإداري – المركز القومي للإصدارات القانونية – القاهرة – الطبعة الأولى 2010.

خليل، محسن – القضاء الإداري اللبناني – دار النهضة العربية– بيروت – لبنان – بلا طبعة – 1982م.

العبادي ، محمد وليد – القضاء الإداري – الجزء الثاني – الوراق للنشر والتوزيع– عمان – الأردن – الطبعة الأولى – 2008 م.

الدغيثر – فهد محمد – رقابة القضاء على قرارات الإداري – دار النهضة العربية – القاهرة – بدون طبعه – بلا سنه.

الزعبي، خالد سمارة – القانون الإداري وتطبيقاته في المملكة الأردنية الهاشمية – دار الثقافة – عمان الأردن – الطبعة الأولى 1998م.

سليم ، احمد – القضاء المدني (المرافعات أو أصول المحاكمات) دار النهضة العربية – بيروت – لبنان – الطبعة الأولى– 1966م.

السنهوري ، عبد الرزاق ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد – دار إحياء التراث العربي – بيروت 1956م.

الندة – حنا إبراهيم – القضاء الإداري في الأردن – جمعية عمان للمطابع التعاونية – الأردن – عمان – براطيمه.

شطناوي ، علي خطار – موسوعة القضاء الإداري – دار الثقافة – عمان – الأردن – الطبعة الأولى – 2004م.

الطماوي ، سليمان – القضاء الإداري – قضاء التأديب – دار الفكر العربي – القاهرة – الطبعة السابعة – 1996م.

شطناوي علي خطار – القضاء الإداري الأردني – الكتاب الأول – الطبعة الأولى – المركز العربي للخدمات الطلابية – عمان – الأردن 1990.

الطماوي ، سليمان محمد – نظرية التعسف في استعمال السلطة – مطبعة عين شمس – القاهرة– الطبعة الثالثة – 1978م.

الطراونة – مصطفى عبد العزيز – القرائن القضائية لإثبات عدم مشروعية القرار المطعون فيه – دار الثقافة – الأردن – عمان – الطبعة الأولى – 2011م.

الطماوي، سليمان – القضاء الإداري – قضاء الإلغاء – دار الفكر العربي – مدينة نصر – مصر الطبعة السابعة 1991م.

الطماوي، سليمان – مبادئ القانون الإداري ودراسة مقارنة – دار الفكر العربي – القاهرة – مصر بلا طبعة 1979م.

الطماوي ، سليمان – الوجيز في القانون الإداري – دار الفكر العربي – القاهرة – مصر الطبعة الرابعة – 1992م.

الطهراوي ، هاني – القانون الإداري – دار الثقافة – عمان – الأردن – الطبعة الأولى – 2006 م.

الظاهر ، خالد خليل – القضاء الإداري ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية – مكتبة القانون والاقتصاد – الرياض السعودية – الطبعة الأولى 2009.

عبدالله ، عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري – قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية مصر – بلا طبعه 1997 م .

عبد الوهاب ، محمد رفعت – القضاء الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت – لبنان والطبعة الأولى – 2055م.

عثمان، حسين عثمان– قانون القضاء الإداري – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت لبنان – الطبعة الأولى – 2006م.

العقيلي، ابراهيم سالم – إساءة استعمال السلطة في القرارات الإدارية – دار قنديل – عمان – الأردن الطبعة الأولى – 2008م.

الغويري، أحمد عوده – قضاء الإلغاء في الأردن – الطبعة الأولى – بلا ناشر – 1989م.

فرج، توفيق – قواعد الإثبات في المواد المدنية والتجارية ، مؤسسة الجامعية – الإسكندرية – الطبعة الأولى 1987م.

فهمي، مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء دار الجامعة الجديدة – الإسكندرية – مصر – الطبعة العاشرة – 2004 م.

فيدل، جورج– القانون الإداري – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، لبنان – بيروت – الطبعة الأولى ، 2001م– ترجمة منصور القاضي.

مشرف، عبد العليم عبد المجيد ، دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام – دار النهضة العربية – مصر القاهرة – بلا طبعة 1998م.

هيكل، السيد خليل – القانون الإداري السعودي دار الزهراء – الرياض – السعودية – الطبعة الأولى – 2009م.

الأبحاث

بطارسة، سليمان سليم – عيب انحراف السلطة – مجلة علوم الشريعة والقانون – المجلد الثلاثون العدد الثالث (2003)م.

شاكر، خالد لفتة – تخصيص الأهداف في العمل الإداري – مجلة القانون المقارن – جمعية القانون المقارنة العراقية – العدد 33 – 2003م.

مجموعة الأحكام القضائية :

1- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم السعودي، المملكة العربية السعودية، الرياض لسنة 1427هـ.

2 – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة – إعداد: عكاشة، حمدي، بلا طبعة – بلا ناشر 2001م.

3 – الموسوعة القضائية في أحكام المحكمة الإدارية العليا – منذ إنشائها وحتى الآن – إعداد : شريف الطباخ – بلا طبعة – بلا ناشر 2001م.

4 – موسوعة الدفوع الإدارية في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا – إعداد موسى، عبد القادر إبراهيم – دار الكتب القانونية – مصر – بلا طبعة 2009م.

5 – الكراسة القضائية في إساءة استعمال السلطة الإدارية إعداد أحمد رزق رياض – مكتبة الوفاء القضائية – الإسكندرية – الطبعة الأولى – 2010م.

6 – مجموعة المبادئ الشرعية و النظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر الديوان – الصادرة عن ديوان المظالم – المملكة العربية السعودية – الرياض 1401 هـ.

7 – مارسلون – ورفاقه– القرارات الكبرى في القضاء الإداري – ترجمة علي محمود مقلد – المؤسسة الجامعية – بيروت – الطبعة الأولى – 2009م.

8- مارسلون – بروسيوني – جي بربيان – أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، ترجمة : أحمد يسري، منشأة المصارف بالإسكندرية – مصر 1991م.

9 – عكاشة ، حمدي ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة – منشأة المعارف – الإسكندرية – بلا طبعة – 1998م.

10 – المبادئ القانونية لمحكمة العدل العليا الإدارية – إعداد محمد خلاد – رسالة التوزيع الأردنية – عمان – بلا طبعة 1987 م.

القوانين :

1 – قانون مجلس الدولة المصري رقم 7 لسنة 1972م.

2 – قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم 12 السنة 1992 م.

3 – نظام ديوان المظالم السعودي رقم (أ/78) لسنة 1428ه .

4 – نظام الخدمة المدنية الأردني رقم 3 لسنة 2007 م وتعديلاته حتة 2010/7/13م.

5 – قانون البينات الأردني رقم 16 لسنة 1952 وتعديلاته.

الرسائل والأطروحات :

1 الشبيب ، حابس ركاد 2003م – عيب إساءة استعمال السلطة في القرار الإداري – ماجستير في القانون العام – كلية الدراسات القانونية العليا – جامعة عمان العربية – الأردن.

2 – الشماط ، شوقي كمال الدين – 2002 م – عيب الإنحراف بالسلطة – أطروحة دكتوراه في الحقوق – جامعة دمشق – سوريا

Abstract

Consider this treatise at the base of the allocation of targets in the district of high court of justicc of Jordan – a comparative study – between Jordan and Egypt and Saudi Arabia has divided the message into four chapters came in the first chapter of what base the allocation of goals in the two sections the first known defect abuse of power and the characteristics, and in the second topic of what base the targets include the definition of the base and the sources and justification then in the second quarter came when Google base allocation targets in the field of the setting of a dminis trative and public service in other areas and then explained in chapter III photos deviation procedures then in the fourth quarter in which he explained the researcher how to prove this defect and its nature, which shows the importance of the base allocation targets that in the same forms are more dangerous than the deviation from the general interest .

In the study of this rule the researcher to a set of findings and recommendations of the following:

1- only legislator in Jordan and the comparison states considering the abuse of power cause for cancellation of the administrative decision did not in dicated to us how and proven at all Maitalq proof of the general rules.
2- acknowledged the legitimacy of the administrative judiciary abuse of power in the interest of financial management which

led to the large number and breath of Etienne management for this defect.

3- the researcher recommends upholding the principle of legality which transcends the interests of the appellant and the interests of directors and that to abandon the idea of the adjective backup of a defect abuse of power, it does not include Chaiei makes this defect at the end of defects.

4- I recommend the legislature in both Jordan and Saudi Arabia made a statement proving how this flow abuse of power and estimation methods of proof and the text by.